



Rediseño del Sistema Electoral Salvadoreño (2010-2017)

Estudio Técnico 01-2019

**Álvaro Artiga González
Jaime Emmanuel Valle
Ana Saraí Comandari Salandra
Jacqueline Natalia Cruz Molina**



Rediseño del Sistema Electoral Salvadoreño (2010-2017)

Estudio Técnico 01-2019

Álvaro Artiga González
Jaime Emmanuel Valle
Ana Saraí Comandari Salandra
Jacqueline Natalia Cruz Molina

San Salvador, julio de 2019.

© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).

Todos los derechos reservados.

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Programa El Salvador) hemos conformado un Asocio para realizar un monitoreo del ciclo electoral 2018-2019, así como formular propuestas de reformas al sistema electoral. En este marco, se tiene contemplada la elaboración de un conjunto de seis Estudios Técnicos sobre el Sistema Electoral y los Procesos Electorales en El Salvador, con el propósito de contar con reportes que sean insumos para la discusión y formulación de propuestas de reformas al sistema electoral salvadoreño.

Este Estudio Técnico se llevó a cabo gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista y opiniones de este estudio son responsabilidad de los autores y las instituciones a las que representan, y no reflejan necesariamente los de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Consejo Directivo del Asocio:

Ricardo Córdova, Director Ejecutivo, FUNDAUNGO.

Andreu Oliva, sj, Rector, UCA.

Omar Serrano, Vicerrector Proyección Social, UCA.

Mario Olmos, sdb, Rector, UDB.

Humberto Flores, Vicerrector Académico, UDB.

Carlos Iván Orellana, Representante UDB.

Roberto Rodríguez Rojas, Director, FLACSO - Programa El Salvador.

Carlos Ramos, FLACSO - Programa El Salvador.

Redacción del estudio:

Álvaro Artiga González, Investigador principal.

Jaime Emmanuel Valle, Investigador principal.

Ana Saraí Comandari Salandra, Asistente de Investigación.

Jacqueline Natalia Cruz Molina, Asistente de Investigación.

Edición, diseño y diagramación:

Unidad de Comunicación Institucional, FUNDAUNGO.

Primera edición, julio de 2019.

Impreso en Impresos Múltiples S.A. de C.V.

500 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

Forma recomendada de citar:

Artiga González, Álvaro; Valle, Jaime E.; Comandari Salandra, Ana S.; Cruz Molina, Jacqueline, N. (2019). Rediseño del Sistema Electoral Salvadoreño (2010-2017). Estudio Técnico 01-2019. FUNDAUNGO, UCA, UDB y FLACSO- Programa El Salvador. San Salvador, El Salvador.

Índice

Presentación	IX
1. Introducción	1
2. Marco conceptual.....	2
3. Antecedentes.....	4
4. El rediseño del sistema electoral.....	7
4.1 Las modificaciones al Código Electoral 1992, desde 2009 hasta su derogatoria, las Disposiciones para la postulación de Candidaturas no Partidarias, la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales	7
4.1.1 En lo administrativo.....	16
4.1.2 En la competencia	19
4.1.3 En la representación.....	21
4.2 Las modificaciones al Código Electoral 2013, la Ley de Partidos Políticos y otras disposiciones transitorias.....	22
4.2.1 En lo administrativo.....	29
4.2.2 En la competencia	31
4.2.3 En la representación.....	33
5. Valoraciones.....	35
5.1 Valoraciones globales sobre el cumplimiento de las sentencias de la Sala de lo Constitucional (configuración 2009-2018) en materia electoral por los decretos legislativos.	37
5.2 Código Electoral de 1992	38
5.2.1 Decreto Legislativo 758.....	38
5.2.2 Decreto Legislativo 896.....	40
5.2.3 Decreto Legislativo 835.....	41
5.2.4 Decreto Legislativo 254.....	42
5.2.5 Síntesis sobre reformas al Código Electoral de 1992	43
5.3 Código Electoral de 2013	43
5.3.1 Decreto Legislativo 843.....	43
5.3.2 Decreto Legislativo 291	44
5.3.3 Decreto Legislativo 421	45
5.3.4 Decreto Legislativo 580.....	46
5.3.5 Decreto Legislativo 391	46
5.3.6 Decreto Legislativo 737.....	47
5.3.7 Síntesis sobre las reformas al Código Electoral de 2013.....	47
6. Conclusiones y recomendaciones.....	48
Bibliografía	51

Índice de tablas

Tabla 4.1	Modificaciones al Código Electoral 1992.....	8
Tabla 4.2	Clase de modificaciones hechas al Código Electoral 1992.....	9
Tabla 4.3	Disposiciones transitorias al Código Electoral 1992.	10
Tabla 4.4	Modificaciones a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias	11
Tabla 4.5	Clase de modificaciones hechas a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas	12
Tabla 4.6	Modificaciones a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales	13
Tabla 4.7	Clase de modificaciones hechas a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales	13
Tabla 4.8	Artículos modificados del Código Electoral 1992, según los ámbitos del sistema electoral.....	14
Tabla 4.9	Artículos modificados de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas, según los ámbitos del sistema electoral.....	15
Tabla 4.10	Artículos modificados de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.....	15
Tabla 4.11	Disposiciones transitorias del Código Electoral 1992, según los ámbitos del sistema electoral	16
Tabla 4.12	Modificaciones administrativas al Código Electoral de 1992.....	17
Tabla 4.13	Modificaciones administrativas a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas.....	18
Tabla 4.14	Modificaciones administrativas a Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.....	18
Tabla 4.15	Modificaciones a la competencia en el Código Electoral de 1992	19
Tabla 4.16	Modificaciones en el ámbito de competencia a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas.....	20
Tabla 4.17	Modificaciones de competencia a Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales.....	20
Tabla 4.18	Modificaciones en el ámbito de representación en el Código Electoral de 1992.....	21

Tabla 4.19	Modificaciones en el ámbito de representación a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas.....	21
Tabla 4.20	Modificaciones del ámbito de representación a Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales	22
Tabla 4.21	Modificaciones al Código Electoral 2013	23
Tabla 4.22	Clase de modificaciones hechas al Código Electoral 2013	24
Tabla 4.23	Disposiciones transitorias al Código Electoral 2013.....	24
Tabla 4.24	Modificaciones a la Ley de Partidos Políticos	26
Tabla 4.25	Clase de modificaciones hechas a la Ley de Partidos Políticos 2013.....	26
Tabla 4.26	Artículos modificados del Código Electoral 2013, según los ámbitos del sistema electoral	27
Tabla 4.27	Artículos modificados de la Ley de Partidos Políticos 2013, según los ámbitos del sistema electoral	28
Tabla 4.28	Disposiciones transitorias, según los ámbitos del sistema electoral.....	29
Tabla 4.29	Modificaciones administrativas al Código Electoral 2013	30
Tabla 4.30	Modificaciones administrativas a la Ley de Partidos Políticos, 2013.....	31
Tabla 4.31	Modificaciones a la competencia en el Código Electoral 2013.....	32
Tabla 4.32	Modificaciones a la competencia en la Ley de Partidos Políticos, 2013.....	33
Tabla 4.33	Modificaciones a la representación en la Ley de Partidos Políticos, 2013	34
Tabla 5.1	Modificaciones a la normativa electoral, motivadas por sentencias de inconstitucionalidad, 2010-2017.....	35
Tabla 5.2.	Valoración de los decretos legislativos según cumplimiento de las prescripciones de la Sala de lo Constitucional	38

Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), la Universidad Don Bosco (UDB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Programa El Salvador) hemos realizado un proceso de monitoreo de las elecciones del ciclo 2018/2019, y nos encontramos en una etapa de formulación de propuestas de reformas electorales, en el marco de la implementación del Proyecto: "Promoción de la participación ciudadana en el proceso electoral y debate público".

En este marco, se tiene contemplada la elaboración de un conjunto de seis Estudios Técnicos sobre el Sistema Electoral y los Procesos Electorales en El Salvador, con el propósito de contar con reportes que sean insumos para la discusión y formulación de propuestas de reformas al sistema electoral salvadoreño.

Las diferentes temáticas abordadas en los seis Estudios Técnicos son las siguientes: i) "Rediseño del Sistema Electoral Salvadoreño (2010-2017)", ii) "Las elecciones legislativas y municipales de 2018: análisis de los resultados electorales"; iii) "Las elecciones presidenciales de 2019: análisis de los resultados electorales"; iv) "Valoraciones de los salvadoreños residentes en EE.UU sobre las elecciones presidenciales 2019, y respecto del voto desde el exterior"; v) "El comportamiento electoral en las elecciones municipales (2009-2018)", y vi) "Participación política de la mujer en cargos de elección popular (elecciones municipales y legislativas 2018)". Los Estudios Técnicos han sido el resultado de un proceso de investigación desarrollado por especialistas, a los que se le han dado seguimiento por los miembros del Consejo Directivo del Asocio.

Es así que, en esta oportunidad, el Asocio presenta el **primer Estudio Técnico** denominado: "Rediseño del Sistema Electoral Salvadoreño (2010-2017)" que tiene como objetivo analizar el rediseño del Sistema Electoral Salvadoreño que proviene de las diferentes reformas al ordenamiento jurídico en materia electoral, durante el período 2010-2017.

Queremos agradecer el esfuerzo y dedicación de los investigadores que hicieron posible la consecución de este esfuerzo. Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que ha permitido la realización de estos estudios.

San Salvador, julio de 2019

1. Introducción

Una característica de la legislación electoral salvadoreña ha sido su inestabilidad desde que se emitiera el Código Electoral de 1992. Por inestabilidad debe entenderse la continua reforma. Aquel Código tuvo 210 modificaciones en sus 20 años de vigencia; y el nuevo Código Electoral emitido en 2013 tenía ya 48 modificaciones hasta las elecciones de 2018. Esta inestabilidad también se reporta respecto a dos cuerpos normativos posteriores a 2013: la Ley de Partidos Políticos y las Disposiciones Provisionales para las Candidaturas No Partidarias. Solamente la Ley de Partidos tenía ya registradas hasta 2017 un total de 44 modificaciones; y ya el nombre de “disposiciones provisionales” sugiere que se trata de normativas temporales sujetas a llegar a formar parte de algún cuerpo normativo (el Código Electoral, por ejemplo) posteriormente.

En la literatura especializada sobre sistemas electorales se suele distinguir entre derecho electoral y sistema electoral. Este último, entendido como las disposiciones de la normativa electoral que traducen las preferencias de los electores, expresadas en votos, en la adjudicación de escaños para las candidaturas contendientes, partidarias o no; está contenido en la Constitución, el Código Electoral, la Ley de Partidos Políticos y las Disposiciones Provisionales para las Candidaturas No Partidarias. Sin embargo, no todo lo que aparece en estos cuerpos normativos es el sistema electoral. En cambio, todo ello y otras regulaciones constituyen el derecho electoral.

El presente informe se concentra en una parte del derecho electoral que no es el sistema electoral estrictamente hablando. Pero sí se puede hablar del sistema electoral ampliado para abarcar además de la competencia, a la que usualmente se refiere el sistema electoral en sentido estricto, aspectos de la gestión electoral y de la representación política que el sistema produce. Las reformas contenidas en decretos legislativos han ido gradualmente produciendo un rediseño del sistema electoral ampliado que se originó en las reformas constitucionales de 1991 y los acuerdos de paz de 1992. Aquel diseño creó una nueva institucionalidad electoral, además de fortalecer el papel de los partidos políticos y la Asamblea Legislativa dentro del sistema político salvadoreño. El rediseño producido no se ha hecho necesariamente con la anuencia de los partidos y la Asamblea y, de hecho, algunos de sus efectos significan un balance a favor de la ciudadanía a costa de aquellos. Ha sido determinante en este rediseño el papel jugado por la Sala de lo Constitucional al emitir sentencias de inconstitucionalidad en materia electoral desde 2010. Lo cual no quiere decir que el impulso reformista haya procedido exclusivamente de dicho Tribunal, pero es claro que con su intervención el sistema electoral salvadoreño fue modificado más allá de lo tolerado por los partidos y la Asamblea. Podría decirse que El Salvador ha rediseñado su sistema electoral “a golpe de Sala”.

Este informe contiene un estudio técnico que permite conocer el rediseño del sistema electoral salvadoreño, proveniente de las diferentes reformas al ordenamiento jurídico en materia electoral, durante el periodo 2010-2017. En concreto, se examinan las reformas producidas en tres aspectos:

- a) La administración electoral (incluyendo aspectos como el proceso de votación y el conteo de votos).
- b) La representación (partidista y no partidista), con perspectiva de género.
- c) Las relaciones entre electores y representantes.

En cada uno de estos aspectos se identifican avances, retrocesos y la coherencia de las innovaciones incorporadas al sistema electoral y su respectiva administración.

2. Marco conceptual

Al hablar de sistema electoral nunca está de más precisar el sentido en el que se está usando dicho término. En un sentido amplio sistema electoral viene a ser sinónimo de derecho electoral y, por tanto, se incluye toda la normativa que regula el acceso y distribución de cuotas de poder político mediante elecciones. En el sentido más estricto, el sistema electoral hace referencia "a las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)" (Nohlen, 2007:295). En este sentido, el sistema electoral está integrado por la distribución de las circunscripciones, la forma de la candidatura, los procesos de votación y los métodos de conversión de votos en escaños (Nohlen, 2004). Sin salirse de este sentido estricto suelen agregarse el total de escaños o puestos en disputa y las barreras o umbrales electorales (Lijphart, 1994; Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989; Vallès y Bosch, 1997).¹

En este informe, sistema electoral se utiliza en un sentido intermedio. No se entiende como la totalidad del derecho electoral y tampoco se reduce a los elementos técnicos que transforman los votos en escaños. Sistema electoral se utiliza acá como la normativa electoral que regula tres ámbitos de relaciones entre actores electorales: la administración, la competencia y la representación. En el ámbito de la administración el foco cae sobre la normativa electoral que regula las relaciones entre las autoridades electorales, por un lado, y los electores y candidatos, por otro lado. En el ámbito de la competencia interesa la normativa electoral que regula las relaciones entre los partidos para alcanzar escaños o cargos de elección popular. Y, en el ámbito de la representación se hace referencia a la normativa electoral que regula las relaciones entre electores, por un lado, y candidatos y partidos, por otro lado.²

Las regulaciones electorales de interés para este trabajo se encuentran diseminadas en varios cuerpos normativos. En primer lugar, en la Constitución y, en segundo lugar,

1 En el país, sistema electoral es utilizado de forma ambigua. Algunos se refieren a las elecciones y los partidos; otros lo vuelven equivalente al código electoral y hay quienes lo vuelven sinónimo a sistema político (Artiga, 2015).

2 García Díez (2005) hace una distinción similar aunque bajo categorías diferentes. Al ámbito de la administración le denomina "gobernación de las elecciones"; al ámbito de la competencia le llama "dimensión interpartidista"; y al ámbito de la representación lo categoriza como "dimensión intrapartidista".

en el Código Electoral, la Ley de Partidos Políticos, Disposiciones Especiales para la Postulación de Candidaturas no Partidarias, la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales y en varios Decretos Legislativos Transitorios.

En materia de la administración electoral, la normativa que interesa es la referida específicamente a la gestión que los organismos electorales (permanentes o temporales) realizan para facilitar el ejercicio del sufragio tanto por parte de electores (sufragio activo) como por los candidatos (sufragio pasivo). En este sentido, la normativa de administración electoral abarca las siguientes materias:

- a) Cuerpo electoral y circunscripciones territoriales;
- b) Registro Electoral;
- c) Los organismos electorales (Tribunal Supremo Electoral, Juntas Electorales Departamentales; Juntas Electorales Municipales, Juntas Receptoras de Votos, Junta Electoral del Voto desde el Exterior y Junta Receptora de Votos desde el Exterior), organización, funcionamiento y régimen financiero;
- d) La administración del proceso de elecciones (convocatoria, propaganda electoral, papeletas de votación, votación y escrutinio, credenciales);
- e) Fiscalización de los partidos políticos;
- f) Infracciones y sanciones a funcionarios y empleados públicos, civiles o militares; y
- g) Los recursos electorales (revocatoria, revisión, apelación, nulidad) y nulidades de urna y elecciones.

En materia de la competencia, la normativa de interés es la referida específicamente a:

- a) La votación, escrutinio y declaratoria de elección;
- b) Financiamiento de los partidos políticos;
- c) Elección de autoridades y candidaturas a cargos de elección popular;
- d) Proselitismo y acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación públicos; y
- e) Coaliciones y fusiones entre partidos políticos.

Finalmente, en materia de la representación, interesa examinar las vinculaciones entre electores y candidatos, en la medida en que como resultado de las elecciones, los segundos obtienen un mandato de los primeros: la de representarles al momento de tomar las decisiones políticas.³ El ejercicio del cargo para el que resultaron electos puede

³ Dicho mandato también tiene otro sentido que compite con el de la representación. Los que resultan electos, además de potenciales representantes, se convierten en gobernantes de los electores.

estar regulado en otros cuerpos normativos que no interesan para este trabajo, que más bien se enfoca en el momento previo a dicho ejercicio. Aquí interesa la normativa que vincula a los potenciales representantes con los electores. En este sentido, dicha normativa se refiere específicamente a:

- a) El proceso de selección e inscripción de candidatos y candidatas a cargos de elección popular;
- b) Derechos y deberes en materia de transparencia de los partidos políticos;
- c) El desarrollo del proceso electoral;
- d) Las clases de lista y las formas de expresión del voto: y
- e) El número de representantes a elegir y la distribución y tamaño de las circunscripciones electorales.

3. Antecedentes

Las elecciones en El Salvador han sido ejercitadas ya por más de un siglo. Candidatos a cargos de elección popular y partidos políticos tienen, por tanto, más de una centuria de ser realidades políticas en este país. Sin embargo, las constataciones anteriores no implican que desde entonces las elecciones realizadas en El Salvador hayan tenido un carácter democrático. Elecciones libres, justas y competitivas solamente pueden datarse a partir de 1994. En ese año se realizaron elecciones presidenciales, de diputados a la Asamblea Legislativa y de Concejos Municipales. Fueron elecciones concurrentes, es decir, se realizaron el mismo día.⁴

Bajo la Constitución de 1983 se habían realizado, hasta 1994, dos elecciones presidenciales (1984 y 1989) y tres elecciones tanto parlamentarias como de concejos municipales (1985, 1988 y 1991). Pero, en la medida en que todas esas elecciones fueron hechas en un contexto de conflicto armado, donde no estaban dadas las condiciones para un ejercicio libre del sufragio en todo el territorio nacional, no deben considerarse tales procesos electorales como libres, justos y competitivos. De hecho, había zonas del país donde no podía votarse y la mitad del espectro ideológico (izquierda-derecha) no podía organizarse como partido y, por tanto, no podía competir en elecciones.⁵

En 1992, como parte de la reforma política pactada entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) para poner fin a doce años de conflicto armado, la Asamblea Legislativa (electa en 1991) emitió un Código Electoral que tendría vigencia hasta las elecciones Legislativas y de Concejos Municipales en

⁴ La simultaneidad electoral ese año obedeció a los mandatos que la Constitución de 1983 fijó para la Presidencia de la República (5 años), la Asamblea Legislativa (3 años) y los Concejos Municipales (3 años). El calendario electoral, que de dichos mandatos se deriva, establecía que en 1994 las elecciones serían concurrentes. El ciclo de la concurrencia abarca, pues, 15 años.

⁵ Las elecciones antes de 1982 (en las que se eligió la Asamblea Constituyente más reciente) fueron claramente no competitivas o semi-competitivas, en algunas ocasiones solo participó un candidato en elecciones presidenciales, en otras ocasiones hubo la comisión de fraude y, finalmente, en no pocas ocasiones el método para cambiar presidentes fue el golpe de estado.

2012.⁶ Dicho Código tuvo 210 modificaciones⁷ mientras estuvo vigente, hasta que en 2013 fue derogado cuando la Asamblea Legislativa emitió un nuevo Código Electoral, que está vigente hasta la fecha de realización de este estudio.⁸

En el periodo que se estudia acá se produjeron reformas tanto al Código Electoral de 1992 como al de 2013. Cobran relevancia especial las reformas que la Asamblea Legislativa tuvo que emitir sin que originalmente fuesen iniciativa suya. En estos casos el impulso institucional vino de la Sala de lo Constitucional integrada en 2009. Esta ejerció su función de control a partir de demandas interpuestas por ciudadanos contra disposiciones legales que, según ellos, violentaban algunas normas constitucionales. Los diputados de la Asamblea Legislativa, en su mayoría, no vieron con buenos ojos el comportamiento institucional de la Sala. Las relaciones entre ambas instituciones frecuentemente se tensaron aunque al final la Asamblea terminaba acatando las sentencias aunque no estuviera de acuerdo con su contenido o con la actuación de la Sala.

Quizá el punto álgido en las tensiones entre la Asamblea Legislativa y la Sala de lo Constitucional lo represente el decreto legislativo 743, de carácter transitorio, aprobado el 2 de junio de 2011 con dispensa de trámites y modificación de la agenda, con los votos de los grupos parlamentarios de ARENA, PCN, PDC y GANA⁹, y sancionado por el presidente de la República la noche de ese mismo día. En tales condiciones se trató de un decreto "exprés" que reformaba los artículos 12 y 14 de la Ley Orgánica Judicial. El nuevo artículo 14 establecía la necesidad de la unanimidad en la votación para aprobar una sentencia de inconstitucionalidad. Como hasta ese momento las sentencias de inconstitucionalidad se estaban emitiendo con mayoría de cuatro votos de los cinco magistrados, la nueva disposición tenía un claro objetivo de impedir la emisión de nuevas sentencias contrarias a los intereses de los partidos representados en la Asamblea.¹⁰

Por supuesto que no todas las reformas realizadas a la normativa electoral entre 2010 y 2017 provienen de sentencias de la Sala de lo Constitucional. Algunas tienen origen en los propios grupos parlamentarios y algunas otras fueron impulsadas por organizaciones sociales especializadas en el trabajo sobre temas electorales y democracia.¹¹

6 Ver Decreto Legislativo N.º 417, del 14 de Diciembre de 1992, publicado en el Diario Oficial N.º 16, Tomo N.º 318, del 25 de enero de 1993.

7 Para las modificaciones ocurridas entre 1993 y 2007 véase Artiga-González (2008).

8 Ver Decreto Legislativo N.º 413, del 3 de julio de 2013, publicado en el Diario Oficial N.º 138, Tomo N.º 400, del 26 de julio de 2013. Este decreto fue aprobado con 61 votos (Cfr. <https://www.asamblea.gob.sv/node/810>).

9 El FMLN no votó el decreto 743 pero tampoco se opuso. Posteriormente, ante nuevas sentencias de inconstitucionalidad emitidas por la Sala, dicho partido se convirtió en el líder del enfrentamiento interinstitucional.

10 Para mayores detalles sobre las reacciones de la Asamblea Legislativa ante sentencias de inconstitucionalidad que afectaron la legislación electoral en aquel momento de "turbulencia política", véase Artiga-González (2011).

11 Algunas reformas incluso fueron planteadas ya desde 1994 en un acuerdo entre los candidatos presidenciales de aquel año Rubén Zamora (Coalición CD-FMLN-MNR) y Armando Calderón (ARENA).

La materia reformada desde 1992 hasta 2009 abarcó artículos del Código Electoral vigente hasta entonces relacionados con:

- a) Los representantes a elegir;
- b) El registro electoral;
- c) Los organismos de gestión electoral;
- d) La fiscalización de los partidos políticos;
- e) Los partidos políticos y su financiamiento;
- f) Las candidaturas;
- g) El evento electoral;
- h) Infracciones y sanciones; y
- i) Los recursos¹².

4. El rediseño del sistema electoral

En este apartado se hace una descripción de las modificaciones registradas en los distintos cuerpos legales en materia electoral. Primero se identifican esas modificaciones y luego se clasifican según la dimensión del sistema electoral afectado. El análisis presentado tiene un carácter más cuantitativo, dejando lo más cualitativo para las modificaciones que se produjeron a raíz de sentencias de la Sala de lo Constitucional.

4.1 Las modificaciones al Código Electoral 1992, desde 2009 hasta su derogatoria

El Decreto Legislativo N.º 417, del 14 de diciembre de 1992, publicado el 25 de enero de 1993 en el Diario Oficial N.º 16, Tomo N.º 318, derogó el Código Electoral vigente de 1988.¹³ Once fueron los procesos electorales que se llevaron a cabo bajo la vigencia de este Código.¹⁴

El Código Electoral de 1992 es el cuerpo normativo que rigió durante poco más de 20 años los procesos electorales en El Salvador y tuvo como marco referencial la reforma constitucional de 1992, que entre otras modificaciones creó al Tribunal Supremo Electoral como nueva entidad rectora para los siguientes procesos electorales y al cual se le dotó de autonomía técnica, administrativa y financiera, sustituyendo al antiguo Consejo Central de Elecciones.

¹² Un análisis de estas reformas puede consultarse en Artiga-González (2008).

¹³ Dicho Código Electoral estaba contenido en el Decreto Legislativo N.º 863, de 8 de enero de 1988, publicado el 19 de enero de 1988 en el Diario Oficial N.º 12, Tomo N.º 298.

¹⁴ Elecciones presidenciales en 1994, 1999, 2004 y 2009; y elecciones legislativas y municipales en 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009 y 2012.

Dicho Código respondería al nuevo escenario político que surgía con la negociación del acuerdo político que pondría fin al conflicto armado de la década de 1980. Por tanto, tomaba en cuenta entre otras, las demandas de la guerrilla que en la atmósfera de paz se insertaría como un importante actor político electoral. El FMLN se transformaría de frente guerrillero a partido político y necesitaba garantías que las elecciones generales de 1994 no serían fraudulentas.

El Código Electoral de 1992, durante su periodo de vigencia tuvo alteraciones procedentes de distintas fuentes, siendo la más trascendente la Sala de lo Constitucional (configuración 2009-2018), tribunal que en respuesta a demandas ciudadanas rediseñó las reglas para el desarrollo de los procesos electorales. La aparición de las listas cerradas y no bloqueadas, primero, y luego la aparición de las listas abiertas; la existencia de candidaturas no partidarias; modificaciones en la regulación de la transparencia del financiamiento económico de los partidos políticos, pueden contarse entre las principales modificaciones que experimentó el sistema electoral desde el año 2010 a causa de las intervenciones de dicho tribunal. En este contexto, el Código Electoral de 1992 presentó un total de 101 modificaciones entre 2009 y 2013, tal como queda expresado en la tabla 4.1.¹⁵

Las modificaciones procedieron con especial énfasis de tres vertientes: a) derogatorias ante la creación de la Ley de Partidos Políticos, que a la vez reguló aspectos contenidos en sentencias de la Sala de lo Constitucional; b) modificaciones procedentes de sentencias de la Sala de lo Constitucional, con fuerte énfasis en el cambio de modalidad de lista de votación y en la aparición de las candidaturas no partidarias; y c) modificaciones en la arquitectura organizacional y procedimental de los procesos electorales. En este último caso, es particularmente relevante mencionar la modificación de circunscripciones electorales y la aparición de los concejos municipales plurales.

Tabla 4.1 Modificaciones al Código Electoral 1992

Reforma N.º	N.º de modificaciones	Decreto Legislativo	Artículos modificados
1	2	6, del 13/05/09, publicado en el D.O. N.º 92, Tomo N.º 383, del 21/05/09	Art. 80, lit. "a", agregando los numerales 14 y 15.
2	2	556, del 16/12/10, publicado en el D.O. N.º 10, Tomo N.º 390, del 14/01/11	Art. 230, inc. 1.º y último.
3	8	629, del 03/03/11, publicado en el D.O. N.º 66, Tomo N.º 391, del 04/04/11	Art. 113 agregando dos incisos; Art. 116 numerales 2, 3, 5 y 7; Art. 126 numerales 1 y 4.
4	2	646, del 17/03/11, publicado en el D.O. N.º 73, Tomo N.º 391, del 13/04/11	Art. 222 numeral 4 y Art. 352.

¹⁵ Aquí no se incluyen las modificaciones previas a 2009 pues caen fuera del periodo definido para este estudio.

5	3	668, del 31/03/11, publicado en el D.O. N.º 75, Tomo N.º 391, del 15/04/11	Art. 109 intercalándose el inciso segundo; Art. 113 intercalándose el segundo inciso; y art. 117 intercalándose el segundo inciso.
6	18	758, del 16/06/11, publicado en el D.O. N.º 120, Tomo N.º 391, del 28/06/11	Art. 196; art. 198; art. 204; art. 214; art. 215; art. 216; art. 217; art. 218; art. 238; art. 239; art. 250; art. 253; art. 253-A; art. 253-B; art. 253-C; art. 253-D; art. 254; art. 262.
7	3	759, del 16/06/11, publicado en el D.O. N.º 120, Tomo N.º 391, del 28/06/11	Art. 161; art. 162 adicionándole un último inciso; art. 163 intercalándose un inciso.
8	1	842, del 22/09/11, publicado en el D.O. N.º 194, Tomo N.º 393, del 18/10/11	Art. 13.
9*	4	896, del 27/10/11, publicado en el D.O. N.º 212, Tomo N.º 393, del 14/11/11	Art. 307; art. 321; art. 322 y art. 324.
10	1	939, del 30/11/11, publicado en el D.O. N.º 234, Tomo N.º 393, del 14/12/11	Art. 254 inciso 1.º.
11	1	104, del 24/08/12, publicado en el D.O. N.º 162, Tomo N.º 396, del 03/09/12	Art. 163, inc. 1.º.
12	5	254, del 10/01/13, publicado en el D.O. N.º 22, Tomo N.º 398, del 01/02/13.	Art. 217; art. 238; art. 250; art. 253-C; y art. 262.
13	1	284, del 31/01/13, publicado en el D.O. N.º 34, Tomo N.º 398, del 19/02/13.	Art. 50, inciso 2.º.
14	47	307, del 14/02/13, publicado en el D.O. N.º 40, Tomo N.º 398, del 27/02/13.	Derogación de Arts. 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167; 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174; 175, 176, 177, 178, 179; 180, 181; 182, 183, 184, 185, 186; 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195 y 294, por la creación de la Ley de Partidos Políticos.
15	2	326, del 07/03/13, publicado en el D.O. N.º 57, Tomo N.º 398, del 22/03/13.	Art. 220 y art. 264.
16	1	354, del 11/04/13, publicado en el D.O. N.º 80, Tomo N.º 399, del 03/05/13.	Art. 196 inciso 2.º.
Total	101		

* Reformas a la función jurisdiccional del TSE.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 4.2 muestra una clasificación de las modificaciones hechas al Código Electoral de 1992 según hayan sido reformas, derogatorias o adiciones.

Tabla 4.2 Clase de modificaciones hechas al Código Electoral 1992

Reforma N.º	Reformas	Derogatorias	Adiciones
1	0	0	2
2	2	0	0
3	6	0	2
4	2	0	0
5	0	0	3
6	18	0	0
7	1	0	2
8	1	0	0
9	0	0	4
10	1	0	0
11	1	0	0
12	5	0	0
13	1	0	0
14	0	47	0
15	1	0	1
16	1	0	0
Total	40	47	14

Fuente: elaboración propia

A las modificaciones mostradas en las tablas anteriores habría que agregar las disposiciones contenidas en decretos transitorios, si se quiere tener una imagen más amplia de todas las modificaciones hechas al Código Electoral de 1992 hasta antes de su derogatoria. En este caso se trata de 3 decretos legislativos con disposiciones transitorias según se detallan en la tabla 4.3.

Tabla 4.3 Disposiciones transitorias al Código Electoral 1992.

Reforma transitoria N.º	Decreto Legislativo	Disposición
1	807, del 11/08/11, publicado en el D.O. N.º 151, Tomo N.º 392, del 17/08/11	Disposición transitoria referente a la inscripción de los partidos políticos mediante la cual se permite el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación para cumplir con la obligación de publicar la nómina de afiliados de los partidos políticos en organización. "Art. 1.- En el proceso de inscripción de partidos políticos, admitida la solicitud de inscripción, el Tribunal Supremo Electoral mandará publicar a su costa, dentro del plazo de tres días, un aviso, al menos, en dos periódicos de mayor circulación del país en el que se exprese en resumen el contenido de ella, indicando que la nómina completa de los afiliados del partido en organización, estará disponible para su consulta, tanto en el sitio web del Tribunal Supremo Electoral, como en el de otros periódicos digitales, según la capacidad económica del Tribunal, señalándose el plazo perentorio de ocho días, contados a partir de la fecha de su publicación, para que cualquier ciudadano o partido político inscrito, haga las observaciones pertinentes sobre la ilegalidad o improcedencia de la solicitud. Con respecto a lo dispuesto en el inciso anterior, el Tribunal Supremo Electoral, observará lo siguiente: si se hicieron observaciones sobre las firmas o huellas presentadas, dicha impugnación no interrumpirá el proceso de inscripción del nuevo partido político. El Tribunal no tomará en cuenta dicha afiliación para totalizar el número requerido para la inscripción y además, deberá informar a las autoridades competentes. Vencido dicho término, se pronunciará resolución dentro del plazo de tres días y si la inscripción fuere denegada, se deberán señalar los motivos, y admitirá el recurso de apelación ante el Tribunal."
2	940, del 30/11/11, publicado en el D.O. N.º 234, Tomo N.º 393, del 14/12/11	Disposiciones transitorias al Código Electoral aplicables en las elecciones legislativas y municipales de 2012: - Se reformó el art. 217 CE, modificando la forma de presentación de candidaturas de partidos políticos, coaliciones y candidatos no partidarios. - Se reformó el art. 238 referido al procedimiento de votación por los ciudadanos según sea para Concejos Municipales o para diputados (incluyendo la lista cerrada no bloqueda y las candidaturas no partidarias). - Se reformó el art. 250 referido a la forma de la emisión del voto por el elector incluyendo la posibilidad de la lista cerrada no bloqueda y las candidaturas no partidarias. - Se reformó el art. 253-C referido a las abstenciones, votos impugnados papeletas inutilizadas, votos válidos, contabilización de los votos válidos para elección de diputados de la Asamblea Legislativa incluyendo la lista cerrada no bloqueda y el voto por candidatura no partidaria. - Se reformó el art. 262 referido a la forma del obtención del número de diputados obtenido por un partido político o coalición.
3	1007, del 15/02/12, publicado en el D.O. N.º 41, Tomo N.º 394, del 29/02/12	Disposición transitoria aplicable al evento electoral de marzo del 2012: "Art. 1.- Los empleados privados, públicos y municipales, que el día 11 de marzo del presente año funjan como miembros de Juntas Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales, Juntas Receptoras de Votos, y además, los jefes de centro, supervisores, representantes, delegados y vigilantes mencionados en el Código Electoral, gozarán de licencia con goce de sueldo el día 12 de marzo del presente año. Art. 2.- La participación de los empleados privados, públicos y municipales en las funciones referidas en el artículo anterior, se comprobará con las mismas credenciales que cada organismo electoral haya extendido para acreditar a los funcionarios electorales mencionados. En el caso de los jefes de centro, supervisores y delegados, comprobarán su participación además, con el sello y firma del secretario de la primera Junta Receptora de Votos del centro de votación donde hayan votado; y en el caso de los vigilantes, con el sello y firma del secretario de la Junta Receptora de Votos correspondiente, en la credencial respectiva de vigilante."

Fuente: elaboración propia.

En total, dichos decretos contienen ocho disposiciones transitorias, todas ellas capitalizando reformas para el proceso electoral desarrollado en el año 2012. Especial importancia tienen las reformas transitorias introducidas a través del Decreto Legislativo 940, pues atendiendo la sentencia de inconstitucionalidad proveída en el proceso 61-2009 modifican la forma de la candidatura y la modalidad del voto. Estas normas transitorias constituyeron normas permanentes en el Código Electoral de 1992 a la luz del Decreto 254 referido en la tabla 4.1 y posteriormente fueron retomadas en el nuevo Código Electoral de 2013.

El 16 de diciembre de 2010, la Asamblea Legislativa emitió las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en las Elecciones Legislativas, mediante el Decreto Legislativo N.º 555, publicado en el Diario Oficial Número 8, Tomo N.º 390, del 12 de enero de 2011. En su considerando III, el legislador motivó su creación " [...] en aras de promover una mayor participación democrática de la ciudadanía en el proceso electoral y potenciar la plena libertad en el ejercicio del voto". Estas disposiciones, también son producto del icónico fallo dictado en el proceso 61-2009 que modificó la forma de la candidatura aunque en el cuerpo del Decreto Legislativo no se exprese que su producción tiene ese génesis.

Dichas disposiciones solo han sido reformadas en una ocasión desde su aprobación. En efecto, a través del Decreto Legislativo 835, del 8 de septiembre de 2011, publicado en el Diario Oficial Número 183, Tomo 393 del 3 de octubre de 2011, la Asamblea Legislativa esencialmente reformó lo concerniente al procedimiento de formación de los grupos de apoyo de las candidaturas no partidarias así como algunas de sus actividades en el contexto de una competencia electoral tal como se evidencia en la tabla 4.4.

Tabla 4.4 Modificaciones a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias

Reforma N.º	N.º de modificaciones	Decreto Legislativo	Artículos modificados
1	8	835, del 08/09/11, publicado en el D.O. N.º 183, Tomo N.º 393, del 03/10/11.	- Art. 2, enfatizando que el organismo encargado de aplicar las disposiciones es el TSE. - Art. 5 inc. 1, modificando el proceso de configuración de los grupos de apoyo, agregando que el acta notarial de constitución debe ser suscrita por el candidato y su suplente, bajo pena de nulidad. - Art. 8, reformando los literales b), c) y d) y adicionando el literal g), referente a requisitos para postular a candidaturas no partidarias. - Art. 9, derogando la letra c) y convirtiendo la letra d) en nueva letra c), referente a prohibiciones para postular a candidaturas no partidarias.
Total	8		

Fuente: elaboración propia.

A continuación en la tabla 4.5 puede apreciarse la clasificación de las modificaciones efectuadas a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas.

Tabla 4.5 Clase de modificaciones hechas a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas

Reforma N.º	Reformas	Derogatorias	Adiciones
1	6	1	1
Total	6	1	1

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, el 24 de enero de 2013, todavía encontrándose vigente el Código Electoral de 1992, la Asamblea Legislativa emitió la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales por medio del Decreto Legislativo Número 273, publicado en el Diario Oficial Número 27, Tomo 398 del 8 de febrero de 2013. Este cuerpo normativo constituye una modificación al sistema electoral entendido en los términos expuestos inicialmente.

Los fundamentos de la emisión de tal cuerpo normativo descansan en la importancia que han adquirido las comunidades de salvadoreños en el exterior, la necesidad de garantizar de mejor manera el ejercicio de su ciudadanía política y la necesidad de proporcionar los medios necesarios para el ejercicio del sufragio a estas comunidades (Considerandos III y IV de la Ley).

Esta ley ha sido reformada en una sola ocasión desde su aprobación a través del Decreto Legislativo 355 del 11 de abril de 2013, publicado en el Diario Oficial Número 80, Tomo 399 del 3 de mayo de 2013.

A continuación en la tabla 4.6 pueden identificarse las modificaciones realizadas a la ley. Mientras que en la tabla 4.7 se visualiza la clasificación de las modificaciones efectuadas a dicha ley.

Tabla 4.6 Modificaciones a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales

Reforma N.º	N.º de modificaciones	Decreto Legislativo	Artículos modificados
1	8	355, del 11/04/13, publicado en el D.O. N.º 80, Tomo N.º 399, del 03/05/13.	- Art. 4, reformando el numeral 1 en el sentido que el documento de identidad que presente el ciudadano debe consignar su residencia en el extranjero. - Art. 5 inc. 2.º y 3.º, modificando plazo de 60 a 180 días para manifestar su voluntad de ser incluidos en el padrón y otros aspectos relativos a ese cambio. - Art. 15, reformando lo relativo a la papeleta de votación en caso de segunda vuelta. - Art. 16, numeral 4, reformando lo relativo al envío de los sobres con material electoral que recibirá votante. - Art. 17, reformando el procedimiento de votación del elector. - Art. 18, reformando lo relativo a la recepción por parte de la JEVEX de los sobres que contienen la votación del elector. - Art. 24 inc 2.º, número 2, modificando una de las causas de nulidad del voto en el exterior.
Total	8		

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.7 Clase de modificaciones hechas a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales

Reforma N.º	Reformas	Derogatorias	Adiciones
1	8	0	0
Total	8	0	0

Fuente: elaboración propia.

Es crucial resaltar lo dispuesto en la sentencia de inconstitucionalidad 156-2012 pronunciada por la Sala de lo Constitucional el 23-XII-2016, por la cual se declaró la inconstitucionalidad por omisión sobre la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, pues dicho cuerpo normativo no contempla los procedimientos, requisitos y garantías necesarias para que los ciudadanos salvadoreños domiciliados fuera del territorio de la República, que cumplan con los requisitos constitucionales y legales respectivos, puedan votar en las elecciones legislativas y municipales y para que puedan postularse en los cargos públicos de elección popular. A la fecha de este informe, la Asamblea Legislativa no ha emitido una reforma que llene el vacío existente en la ley, incumpliendo con los postulados 2 y 3 del fallo de dicha sentencia.

Una vez que se han detallado las reformas al sistema electoral, en el sentido antes definido, y que se han clasificado las modificaciones introducidas (reformas,

derogatorias, adiciones) conviene ahora agruparlas según el ámbito (administrativo, competencia y representación) al que han respondido, tal como se muestra en las tablas 4.8, 4.9 y 4.10, elaboradas para cada uno de los cuerpos normativos mencionados:

Tabla 4.8 Artículos modificados del Código Electoral 1992, según los ámbitos del sistema electoral

Reforma N.º	Administración	Competencia	Representación
1	Art. 80, lit. "a", agregando los numerales 14 y 15.		
2		Art. 230, inc. 1.º y último.	
3	Art. 113 agregando dos incisos; art. 116 numerales 2, 3, 5 y 7; art. 126 numerales 1 y 4.		
4	Art. 352.	Art. 222 numeral 4	
5	Art. 109 intercalándose el inciso segundo; Art. 113 intercalándose el segundo inciso; Art. 117 intercalándose el segundo inciso.		
6	Art.192; art. 198; art. 204; art. 215; art. 216; art. 217; art. 218; art. 253; art. 253-A; art. 253-B; art. 254; art. 262.	Art. 214; art. 238; art. 239; art. 253-C; art. 253-D	Art. 250
7	Art. 161; art. 162 adicionándole un último inciso; art. 163 intercalándose un inciso.		
8		Art. 13.	
9**	Art. 307; art. 321; art. 322; art. 324.		
10	Art. 254, inc. 1.º.		
11	Art. 163, inc. 1.º.		
12		Art. 217; art. 253-C; art. 262.	Art. 238 y art. 250.
13	Art. 50, inciso 2.º.		
14	Derogación de arts. 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195.	Derogación de arts. 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157; 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174; 175, 176, 177, 178, 179; 180, 181; y 294, por la creación de la Ley de Partidos Políticos.	
15		Art. 220 agregándose un inciso; y art. 264.	
16		Art.196, inc 2.	
Total	60	38	3

** Reformas en la función jurisdiccional del TSE.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.9 Artículos modificados de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas, según los ámbitos del sistema electoral

Reforma N.º	Administración	Competencia	Representación
1	- Art. 2, enfatizando que el organismo encargado de aplicar las disposiciones es el TSE.	- Art. 8, reformando los literales b), c) y d), referentes a requisitos para postular a candidaturas no partidarias. - Art. 8, adicionando el literal g), también referente a requisitos para postular a candidaturas no partidarias. - Art. 9, derogando la letra c) y convirtiendo la letra d) en nueva letra c), referente a prohibiciones para candidaturas no partidarias.	-Art. 5 inc. 1, modificando el proceso de configuración de los grupos de apoyo, agregando que el acta notarial de constitución debe ser suscrita por el candidato y su suplente, bajo pena de nulidad.
Total	1	6	1

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.10 Artículos modificados de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales

Reforma N.º	Administración	Competencia	Representación
1	- Art. 4, reformando el numeral 1, en el sentido que el documento de identidad que presente el ciudadano debe consignar su residencia en el extranjero. - Art. 5 inc. 2.º y 3.º, modificando plazo de 60 a 180 días para manifestar su voluntad de ser incluidos en el padrón y otros aspectos relativos a ese cambio. - Art. 16, numeral 4, reformando lo relativo al envío de los sobres con material electoral que recibirá el votante. - Art. 18, reformando lo relativo a la recepción por parte de la JEVEX de los sobres que contienen la votación del elector.	- Art. 15, reformando lo relativo a la papeleta de votación en caso de segunda vuelta. - Art. 24 inc 2.º, número 2, modificando una de las causas de nulidad del voto en el exterior.	- Art. 17, reformando el procedimiento de votación del elector.
Total	5	2	1

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las disposiciones transitorias, sólo el Código Electoral de 1992 presentó reformas de esta naturaleza, que como quedó expresado, en su mayoría se transformaron en reformas permanentes. La tabla 4.11 muestra la clasificación según el ámbito del sistema electoral:

Tabla 4.11 Disposiciones transitorias del Código Electoral 1992, según los ámbitos del sistema electoral

Reforma N.º	Administración	Competencia	Representación
1		Disposición transitoria referente a la inscripción de los partidos políticos mediante la cual se permite el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación para cumplir obligación de publicar la nómina de afiliados de los partidos políticos en organización.	
2		Disposiciones transitorias al Código Electoral aplicables en las elecciones legislativas y municipales de 2012: - Se reformó el art. 217 CE, modificando la forma de presentación de candidaturas de partidos políticos, coaliciones y candidatos no partidarios. - Se reformó el art. 250 referido a la forma de la emisión del voto por el elector incluyendo la posibilidad de la lista cerrada no bloqueada y las candidaturas no partidarias. - Se reformó el art. 253-C referido a las abstenciones, votos impugnados papeletas inutilizadas, votos válidos, contabilización de los votos válidos para elección de diputados de la Asamblea Legislativa incluyendo la lista cerrada no bloqueada y el voto por candidatura no partidaria.	- Se reformó el art. 238 referido al procedimiento de votación por los ciudadanos según sea para concejos municipales o para diputados (incluyendo la lista cerrada no bloqueada y las candidaturas no partidarias). - Se reformó el art. 262 referido a la forma de obtención del número de diputados obtenido por un partido político o coalición.
3	Disposición transitoria aplicable al evento electoral de marzo del 2012: otorgando un día adicional de licencia con goce de sueldo a miembros de organismos electorales, delegados, supervisores y jefes de centro.		
Total	3	3	2

Fuente: elaboración propia.

Sobre la base de las tablas anteriores se procede a realizar una descripción cualitativa de las modificaciones hechas en cada ámbito y para cada cuerpo legal.

4.1.1 En lo administrativo

Sesenta y una de las ciento y una modificaciones al Código Electoral de 1992 se refieren a cuestiones administrativas. Cuatro de ellas fueron sobre artículos que están relacionados más bien con la función jurisdiccional (arts. 307, 321, 322 y 324) por lo que las modificaciones administrativas, relevantes para este estudio son cincuenta y siete, equivalentes al 56.4%, es decir, un poco más de la mitad del total de reformas.

La tabla 4.12 muestra el contenido resumido de estas modificaciones agrupadas según se trate de aspectos logísticos (materiales, equipos, locales, etc.), procedimentales y de agencia (organismos electorales, electores, candidatos y partidos).

Tabla 4.12 Modificaciones administrativas al Código Electoral de 1992

Ref. N.º	Artículo modificado	Contenido
Aspectos logísticos		
12	Art. 50, inciso 2º	Ampliación de los padrones parciales de hasta 500 electores cada uno.
Aspectos procedimentales		
7	Arts. 161, 162 y 163	Plazo para TSE para resolver solicitud de inscripción; al procedimiento para revisar y verificar la inscripción de un partido político y a las observaciones a la inscripción de un nuevo partido político.
11	Art. 163 inc. 1º.	Forma de la publicación que debe hacer el TSE de la nómina completa de afiliados de un partido en organización.
14	Derogación de arts. 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 182, 183, 184, 185, 186	Cancelación de un partido político.
6	Arts. 196, 198, 204, 215, 216, 217, 218, 253, 253-A, 253-B y 254	Inscripción de candidatos y a su registro en el TSE a la solicitud de inscripción de candidatos o candidatas, incluyendo para diputados no partidarios, actas y cierre de escrutinio.
10	Art. 254	Recepción de actas de cierre y escrutinio por parte de la Junta de Vigilancia Electoral.
6	Art. 262	Referido al procedimiento de conteo de votos para la elección de diputados.
9*	Arts. 307, 321, 322 y 324	Referidos a la incorporación de modificaciones al sistema de recursos.
Aspectos de agencia		
1	Art. 80, lit. "a", agregando numerales 14 y 15.	Nombramiento del Registrador Nacional de Personas naturales y su adjunto.
5	Arts. 109, 113.	Intercalando un inciso segundo referido a la forma de completar el número de miembros de las JED y JEM respectivamente.
3	Art. 113 agregando dos incisos	Referido a la incorporación de delegados de las JEM.
3	Art. 116 numerales 2, 3, 5 y 7;	Referido a la incorporación de delegados de las JEM.
5	Art. 117	Intercalando un inciso segundo referido a la forma de completar el número de miembros de la JRV
3	Art. 126 numerales 1 y 4.	Todos referidos a la incorporación de delegados de las JEM.
14	Derogación de los arts. 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195	Régimen de financiamiento estatal para los partidos políticos.
4	Art. 352.	Referido al deber de los miembros de la JEM, JED y JRV de residir en el lugar que desarrollen sus funciones.

* Referidas a la función jurisdiccional del TSE

Fuente: elaboración propia.

Como se desprende de la tabla anterior, un total de treinta y seis modificaciones corresponden a aspectos procedimentales, esto debido a la necesidad de insertar cambios en los procedimientos de inscripción de candidatos y partidos políticos, así como por la derogatoria de la normativa de cancelación de partidos políticos que pasó

a la Ley de Partidos Políticos. Un total de veintitres modificaciones corresponden al aspecto de agencia, básicamente por la incorporación de funcionarios del Registro Nacional de Personas Naturales como excluidos para postular en candidaturas, a la modificación en la integración de los organismos electorales temporales y, especialmente, al régimen de financiamiento de los partidos políticos, que también pasó a ser regulada en la Ley antes mencionada. Finalmente, en cuanto a los aspectos logísticos solamente hubo una reforma, pero de un significativo alcance con la ampliación de los padrones parciales a 500 electores por Junta Receptora de Votos.

En el caso de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas, de las 8 modificaciones existentes, sólo una ha sido sobre aspectos administrativos, es decir, 12.5 % de las modificaciones totales. Hay que recordar que en este caso sólo ha habido una reforma que ha contemplado tanto modificaciones administrativas, de competencia y de representación, en este sentido, la única reforma en materia administrativa descansa en el aspecto de agencia, tal como se observa en la tabla 4.13 a continuación:

Tabla 4.13 Modificaciones administrativas a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas

Reforma N.º	Artículo modificado	Contenido
Aspectos de agencia		
1	Art. 2	TSE como el único organismo encargado de aplicar las Disposiciones.

Fuente: elaboración propia.

En lo que concierne a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales como puede apreciarse en la tabla 4.14, las modificaciones de carácter administrativo básicamente se han referido a aspectos logísticos y procedimentales, así:

Tabla 4.14 Modificaciones administrativas a Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales

Reforma N.º	Artículo modificado	Contenido
Aspectos Logísticos		
1	Art. 4	El Documento Único de Identidad que presente el ciudadano debe consignar su residencia en el extranjero.
1	Art. 16, numeral 4	Envío de los sobres con material electoral que recibirá en votante.
1	Art. 18	La recepción por parte de la JEVEX de los sobres que contienen la votación del elector.
Aspectos procedimentales		
1	Art. 5 inc. 2.º y 3.º	Se modifica plazo de 60 a 180 días para manifestar su voluntad de ser incluidos en el padron y otros aspectos relativos a ese cambio.

Fuente: elaboración propia.

4.1.2 En la competencia

En lo que concierne a los aspectos de competencia en el Código Electoral de 1992 es destacable la influencia que ejerció la creación de Ley de Partidos Políticos, provocando la derogación de una significativa cantidad de normas en todo el Código, con especial énfasis en el aspecto de competencia, en el cual resultaron derogados treinta y cuatro artículos que regulaban la constitución de partidos políticos y de coaliciones o fusiones. Otro importante tema del que proceden sustanciales modificaciones fue la incorporación de aquellas referidas al ejercicio del voto como producto de la incorporación de la figura de candidaturas no partidarias provocada por la sentencia de la Sala de lo Constitucional 61-2009. La reforma dada sobre el artículo 13 que modifica las circunscripciones electorales, también es de vital importancia, pues planteó un nuevo escenario de distribución de escaños por circunscripción para elecciones legislativas, distribución que a la fecha todavía está vigente. La Tabla 4.15 permite visualizar con mayor claridad este escenario en el Código Electoral de 1992.

Tabla 4.15 Modificaciones a la competencia en el Código Electoral de 1992

Reforma N.º	Artículo modificado	Contenido
8	Art. 13	Modificación a las circunscripciones electorales para elecciones legislativas.
14	Derogación de Arts. 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157; 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167; 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174; 175, 176, 177, 178, 179; 180 y 181.	Derogaciones referidas a la constitución de partidos políticos a la constitución de coaliciones y fusiones, ante la creación de la Ley de Partidos Políticos.
16	Art. 196 inc. 2.º	Modificación el periodo de inscripciones de candidaturas.
6	Art. 214	Restricciones para ser candidato o candidata a diputado de AL.
12	Art. 217	Referido a la presentación de candidaturas por circunscripciones electorales,
15	Arts. 220 agregándose un inciso y 264	Ambos relacionados con la adopción de los concejos municipales plurales.
4	Art. 222 numeral 4	Se incorpora a las personas con discapacidad en las exclusiones para ser candidatos a Concejos Municipales.
2	Art. 230, inc. 1.º y último	Regulación de la propaganda electoral.
6	Arts. 238, 239, 253-C y 253-D	Referidos a restricciones para ser candidato o candidata a diputado de AL, a la regulación del ejercicio del voto, incluyendo a las candidaturas no partidarias, a la regulación de forma y contenido de las papeletas de votación, incluyendo a los candidatos no partidarios a las abstenciones, votos válidos e impugnados y al voto nulo.
12	Arts. 253 y 262	Referidos a las abstenciones, las papeletas inutilizadas, votos válidos y su forma de conteo y al conteo de votos para el caso de diputados.
14	Derogación de Art. 294.	Que planteaba una multa ante la infracción al art. 161 relativo al proceso de constitución de partidos políticos.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las modificaciones en el ámbito de competencia insertas en las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas encontramos tres reformas referidos a este ámbito. Dos de ellas, realizadas en el artículo ocho y otra más realizada en el artículo nueve. Ambas modificaciones se refieren a requisitos para postular a candidaturas no partidarias, mientras que la realizada en el artículo nueve está referida a las prohibiciones para estas mismas candidaturas. Estas modificaciones que fueron publicadas en el Diario Oficial en octubre de 2011, evidentemente constituyen un preludio de las elecciones legislativas y municipales de 2012. Considerando los aspectos de agencia y procedimental que se expresaron antes, en la tabla 4.16 quedan sintetizadas las reformas en el ámbito de competencia recién expresadas.

Tabla 4.16 Modificaciones en el ámbito de competencia a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas

Reforma N.º	Artículo modificado	Contenido
Aspecto procedimental		
1	Art. 8, reformando los literales b), c) y d); y adicionando el literal g); y art. 9	Modificaciones referidas a requisitos para postular a candidaturas no partidarias y a prohibiciones para candidaturas no partidarias.

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 4.17 se aprecian las modificaciones efectuadas a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en el ámbito de la competencia, las cuales básicamente presentan un aspecto logístico (art. 15) y procedimental - jurisdiccional el otro (art. 24 inc. 2.º, número 2). Debe recordarse que para este caso tanto la Ley Especial como el Decreto Legislativo 355 que realizó su reforma fueron formulados y entraron en vigencia en el año 2013, en el preludio de las Elecciones Presidenciales de 2014.

Tabla 4.17 Modificaciones de competencia a Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales

Reforma N.º	Artículo modificado	Contenido
Aspecto logístico		
1	Art. 15	Modificación a la papeleta de votación en caso de segunda vuelta.
Aspecto procedimental		
1	Art. 24 inc. 2.º, número 2	Modificación de una de las causas de nulidad del voto en el exterior.*

* Ámbito jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral.

Fuente: elaboración propia.

4.1.3 En la representación

El ámbito de la representación en el Código Electoral de 1992, es el que menos fue alterado, aunque en lo que cuantitativamente pareciera irrelevante se encuentra una profunda reforma en la relación entre las formas de candidaturas y los electores, lo cual se concreta en la aparición de las candidaturas no partidarias. Ciertamente, durante los poco más de 20 años de vigencia de este Código, en el ámbito de la representación sólo dos artículos fueron modificados: el artículo 250 (en dos ocasiones) y el artículo 238, ambos referidos a la regulación del voto de los ciudadanos, expresión vital de la representación entre candidatos y electores. La tabla 4.18 permite visualizar con mayor claridad este escenario en el Código Electoral de 1992.

Tabla 4.18 Modificaciones en el ámbito de representación en el Código Electoral de 1992

Reforma N.º	Artículo modificado	Contenido
12	Art. 238	Forma de emitir el voto en la papeleta en elecciones presidenciales, legislativas y municipales.
6	Art. 250	Reforma a la regulación del voto de los ciudadanos.
12	Art. 250	Reformas referentes sobre la forma de emitir el voto tanto en elecciones presidenciales, legislativas y municipales por los partidos políticos, y en su caso por candidatos no partidarios y su conteo.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las modificaciones en la dimensión de representación insertas en las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas se encuentra un solo artículo reformado. Este fue el artículo 5, en su inciso primero, en lo relativo a que la configuración de los grupos de apoyo de las candidaturas no partidarias deben conformarse mediante acta notarial suscrita por el candidato y su suplente, bajo pena de nulidad. Evidentemente, esta reforma se expresa como un aspecto procedimental y se sintetiza en la siguiente tabla.

Tabla 4.19 Modificaciones en el ámbito de representación a las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas

Reforma N.º	Artículo modificado	Contenido
Aspecto procedimental		
1	Art. 5 inc. 1	Modificación del proceso de configuración de los grupos de apoyo, agregando que el acta notarial de constitución debe ser suscrita por el candidato y su suplente, bajo pena de nulidad.

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 4.20 se logra apreciar la única modificación efectuada a la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en el ámbito de la representación, la que se encuentra inserta en un aspecto procedimental y que, de cara a las elecciones presidenciales de 2014, reguló el procedimiento de votación del elector.

Tabla 4.20 Modificaciones del ámbito de representación a Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales

Reforma N.º	Artículo modificado	Contenido
Aspecto procedimental		
1	Art. 17	Reforma al procedimiento de votación del elector en el exterior.

* Ámbito jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral.

Fuente: elaboración propia.

4.2 Las modificaciones al Código Electoral 2013, la Ley de Partidos Políticos, y otras disposiciones transitorias

El Decreto Legislativo N.º 413, emitido el 25 de julio de 2013 y publicado el 26 de ese mismo mes y año en el Diario Oficial N.º 138, Tomo N.º 400, derogó el Código Electoral vigente desde 1993. A la fecha de presentación de este informe, tres procesos electorales se han llevado a cabo bajo la normativa del nuevo Código Electoral contenido en aquel decreto.¹⁶

Entre los Considerandos que dieron origen al nuevo Código, se dijo que el Código anterior había sido modificado desde 1992 "en múltiples ocasiones, ya sea por adición de nuevas disposiciones, por eliminación de algunas, o por interpretaciones auténticas diversas". Además, se dijo que esas modificaciones se habían justificado "en la necesidad de adaptar sus disposiciones a las nuevas situaciones jurídico electorales" y que "la multiplicidad de cambios [...] demanda la consolidación de un texto actualizado y armónico, en aras de contar con un ordenamiento electoral de reglas claras y precisas que garanticen la consolidación del sistema político electoral".

Sin embargo, llama la atención que el nuevo Código ya se reformó en catorce ocasiones, desde su entrada en vigencia en 2013 hasta la realización de las elecciones legislativas de 2018. Según la tabla 4.21, los trece decretos legislativos que contienen esas reformas introdujeron ya cuarenta y ocho (48) modificaciones al texto del Código Electoral de 2013. Once de estas modificaciones fueron emitidas en 2014, veintinueve en 2016 y las restantes diez en 2017. Las reformas que más modificaciones introdujeron al nuevo Código fueron la 1, 4 y 8, con 9, 8 y 7 modificaciones respectivamente. Juntas representan casi la mitad del total. Además, si se enfoca la atención en la fecha de los decretos de estas tres reformas (1, 4 y 8), es claro que dos de ellas (4 y 8) fueron postelectorales (se emitieron en el año posterior al proceso electoral 2015) mientras que la otra fue preelectoral (emitida el año previo a las elecciones 2015).

¹⁶ Elección presidencial en 2014 (definida en segunda vuelta) y elecciones legislativas en 2015 y 2018.

Tabla 4.21 Modificaciones al Código Electoral 2013

Reforma N.º	N.º de modificaciones	Decreto Legislativo	Artículos modificados
1	9	737, del 10/07/14, publicado en el D.O. N.º 138, Tomo N.º 404, del 25/07/14	10 inc 5, 12, 94 lit m, 98 lit l, 156 inc 4, 165 inc 2, 219 lits g y h, 219 inc final
2	1	840, del 31/10/14, publicado en el D.O. N.º 209, Tomo N.º 405, del 10/11/14	142 inc 2
3	1	885, del 4/12/14, publicado en el D.O. N.º 232, Tomo N.º 405, del 11/12/14	186 lit f
4	8	291, del 25/02/16, publicado en el D.O. N.º 55, Tomo N.º 410, del 18/03/16	185, 197, 200, 201, 202, 205, 207, 214(A)
5	4	390, del 26/05/16, publicado en el D.O. N.º 115, Tomo N.º 411, del 22/06/16	35, 37, 123 inc 2, 188
6	5	391, del 26/05/16, publicado en el D.O. N.º 115, Tomo N.º 411, del 22/06/16	186, 209, 217 lit f, 217 lit g, 291-A
7	4	421, del 7/07/16, publicado en el D.O. N.º 142, Tomo N.º 412, del 29/07/16	91, 92, 95, 97
8	7	444, del 11/08/16, publicado en el D.O. N.º 152, Tomo N.º 412, del 19/08/16	99, 100, 101, 102, 103, 104, 105
9	1	481, del 14/09/16, publicado en el D.O. N.º 182, Tomo N.º 413, del 3/10/16	142
10	1	580, del 12/01/17, publicado en el D.O. N.º 23, Tomo N.º 414, del 2/02/17	195
11	1	609, del 15/02/17, publicado en el D.O. N.º 47, Tomo N.º 414, del 8/03/17	12
12	4	621, del 8/05/17, publicado en el D.O. N.º 87, Tomo N.º 415, del 15/05/17	258, 269, 270, 272
13	1	737, del 18/07/17, publicado en el D.O. N.º 147, Tomo 416, 11/8/2017.	226-A
14	2	748, del 25/07/17, publicado en el D.O. N.º 143, Tomo N.º 416, del 7/08/17	113, 242
Total	48		

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, las modificaciones realizadas al nuevo Código Electoral pueden ser clasificadas en distintas categorías, según lo establecen explícitamente los decretos legislativos que les dieron origen. Así se tienen: reformas, derogatorias, adiciones, creaciones y sustituciones. La tabla 4.22 detalla la clase de modificaciones incluidas en los distintos decretos correspondientes a cada una de las reformas. Las sustituciones son la categoría más frecuente, superando más de la mitad de todas las modificaciones y las reformas 4 y 8 fueron las que más sustituciones introdujeron.

Tabla 4.22 Clase de modificaciones hechas al Código Electoral 2013

Reforma N.º	Reformas	Derogatorias	Adiciones	Creaciones	Sustituciones
1	2	2	4	1	0
2	1	0	0	0	0
3	0	0	1	0	0
4	0	0	0	1	7
5	0	0	0	0	4
6	1	0	0	2	2
7	0	0	0	0	4
8	0	2	0	0	5
9	1	0	0	0	0
10	0	0	0	0	1
11	0	0	0	0	1
12	0	0	0	0	4
13	0	0	0	1	0
14	2	0	0	0	0
Total	7	4	5	5	28

Fuente: elaboración propia.

A las modificaciones mostradas en las tablas anteriores habría que agregar las disposiciones contenidas en decretos transitorios, si se quiere tener una imagen más amplia de todas las modificaciones hechas al Código Electoral 2013 hasta la realización de las elecciones legislativas en 2018. En este caso se trata de 5 decretos legislativos con disposiciones transitorias según se detallan en la tabla 4.23. Tres decretos se emitieron previamente al proceso electoral 2015. En total, dichos decretos contienen seis disposiciones transitorias, pero solo tres de ellas afectaron directamente artículos del Código Electoral (20, 185 lit b, 160 y 165).

Tabla 4.23 Disposiciones transitorias al Código Electoral 2013.

Reforma transitoria N.º	Decreto Legislativo	Disposición
1	628, del 20/02/14, publicado en el D.O. N.º 41, Tomo N.º 402, del 3/03/14	Ampliación del plazo de modificación de residencia de ciudadanos por treinta días más: "Art. 1.-No obstante lo dispuesto en el artículo 20 del Código Electoral, se autoriza al Tribunal Supremo Electoral para que en el plazo comprendido entre el 10 de marzo y el 11 de abril del presente año, pueda modificar la residencia de ciudadanos en el registro electoral, de quienes hayan cambiado de domicilio".

2	884, del 4/12/14, publicado en el D.O. N.º 232, Tomo N.º 405, del 11/12/14	Se faculta al TSE para que emita las disposiciones necesarias para la implementación del voto cruzado: "Art. 1.- Para efecto de dar cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Proceso de Inconstitucionalidad 48-2014, se faculta al Tribunal Supremo Electoral para que, prioritariamente, por unanimidad se emitan las disposiciones necesarias para el establecimiento de una nueva forma de votación del voto cruzado. De no ser posible alcanzar unanimidad, el Tribunal deberá resolverlo conforme a la letra "b" del artículo 64 del Código Electoral. Lo anterior, sin perjuicio de las otras cuatro formas válidas de votar, previamente establecidas en la letra "b" del artículo 185 del Código Electoral."
3	914, del 18/12/14, publicado en el D.O. N.º 240, Tomo N.º 405, del 23/12/14	Dos disposiciones transitorias para la inscripción de candidatos y candidatas a Concejos Municipales y Asamblea Legislativa para las elecciones de 2015: "Art. 1.- Aquellos candidatos y candidatas a Concejos Municipales, Asamblea Legislativa, que participen en las próximas elecciones a celebrarse el uno de marzo de 2015, que por motivos de fuerza mayor o caso fortuito no presenten en su totalidad los requisitos establecidos en los artículos 160 y 165 del Código Electoral podrán contar con un periodo máximo de cinco días hábiles, a partir de la fecha de finalización de inscripción a Concejos Municipales y Asamblea Legislativa para completar dichos requisitos." "Art. 2.- Ninguna Alcaldía Municipal deberá exigir la "Carencia de Bienes" que emite el CNR para emitir las Solvencias Municipales a quienes no tienen cuentas pendientes en las respectivas Municipalidades."
4	737, del 18/07/17, publicado en el D.O. N.º 147, Tomo 416, 11/8/2017.	"Art. 2.- Los Diputados y Diputadas propietarios y suplentes, Alcaldes y Alcaldesas, Síndicos y Síndicas, Regidores propietarios y suplentes que hayan resultado electos en las elecciones de 2015, y hayan cambiado de partido político a partir del uno de marzo de dos mil diecisiete, no podrán postularse para las elecciones Legislativas y Municipales de 2018 por un partido político diferente al que lo postuló en las elecciones de 2015 o postularse como candidatos no partidario."
5	818, del 1/11/17, publicado en el D.O. N.º 219, Tomo N.º 417, del 23/11/17	Disposición transitoria para igualar las condiciones de participación de los partidos, en cuanto a propaganda electoral se refiere, para las elecciones de 2018. "Art. 1.- Autorízase la portación de logos y distintivos de los diferentes partidos políticos, en todos los vehículos propiedad de los particulares, partidos políticos o de sus miembros."

Fuente: elaboración propia.

El 14 de febrero de 2013, la Asamblea Legislativa emitió la Ley de Partidos Políticos¹⁷, mediante el Decreto Legislativo N.º 307, publicado en el Diario Oficial Número 40, Tomo N.º 398, del 27 de febrero de 2013. Desde entonces y hasta la realización de las elecciones de 2018, dicha ley fue modificada en 6 ocasiones según lo detalla la tabla 4.24. Llama a la atención el alto número de modificaciones que, hasta las elecciones de 2018, tuvo dicha ley. Con la mitad de ocasiones de reforma, la cantidad de modificaciones está cercana a las modificaciones hechas al Código Electoral. Además, un poco más de esas modificaciones fueron creaciones o sustituciones de artículos o parte de los mismos. Finalmente, por las fechas de los decretos de reforma a esta ley, las tres primeras fueron antes de las elecciones legislativas de 2015 y solamente una lo habría sido antes de las elecciones de 2018. Por tanto, se podría hablar de cuatro reformas preelectorales.

¹⁷ La ley de Partidos Políticos se analiza en este apartado del documento vinculada más bien al Código Electoral de 2013 antes que al Código Electoral de 1992, pues todas las reformas que se han hecho de dicha ley han sido bajo la vigencia del Código Electoral de 2013.

Tabla 4.24 Modificaciones a la Ley de Partidos Políticos

Reforma N.º	N.º de modificaciones	Decreto Legislativo	Artículos modificados
1	3	811, del 25/09/14, publicado en el D.O. N.º 197, Tomo N.º 405, del 23/10/14.	Art.37 (se adicionan 3 incisos).
2	15	843, del 31/10/14, publicado en el D.O. N.º 219, Tomo N.º 405, del 24/11/14.	Art.24 (epígrafe, inc 1, lit "c" y "f"), arts.24-A, 25, 26, 26-A, 26-B, 26-C, 26-D, 27 inc 1, 36 lits "h" e "i", 37 inc 3.
3	1	928, del 21/01/15, publicado en el D.O. N.º 23, Tomo N.º 406, del 4/02/15.	Art.37
4	17	159, del 29/10/15, publicado en el D.O. N.º 224, Tomo N.º 409, del 4/12/15.	Arts.22 (lits. "f", "k" y "l"), 37, 37-A, 37-B, 37-C, 37-D, 37-E, 37-F, 37-G, 37-H, 37-I, 37-J, 37-K, 37-L, 38.
5	5	508, del 12/10/16, publicado en el D.O. N.º 201, Tomo N.º 413, del 28/10/16.	Arts.37-E, 37-K, 37-L, 43 inc 1, 85.
6	3	812, del 25/10/17, publicado en el D.O. N.º 205, Tomo N.º 417, del 3/11/17.	Arts.24-A (lit "a" e inciso final), 26-C inc 1.
Total	44		

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.25 Clase de modificaciones hechas a la Ley de Partidos Políticos 2013

Reforma N.º	Reformas	Derogatorias	Adiciones	Creaciones	Sustituciones
1	0	0	3	0	0
2	7	0	3	5	0
3	0	0	0	0	1
4	1	0	1	12	3
5	2	0	0	0	3
6	2	0	1	0	0
Total	12	0	8	17	7

Fuente: elaboración propia.

Una vez que se han detallado las reformas al sistema electoral, en el sentido antes definido, y que se han clasificado las modificaciones introducidas (reformas, derogatorias, adiciones, creaciones o sustituciones), conviene ahora agruparlas según el ámbito (administrativo, competencia y representación) al que han afectado, tal como se muestra en las tabla 4.26 y 4.27.

Tabla 4.26 Artículos modificados del Código Electoral 2013, según los ámbitos del sistema electoral

Reforma N.º	Administración	Competencia	Representación
1	10 inc 5 94 lit "m" 98 lit "l"	12 156 inc 4 219 lit "g" 219 lit "h" 219 final	165 inc 2
2	142 inc 2		
3	186 lit "f"		
4	200 201 202 214 (A)	185 197 205 207	
5	35 37 123 inc 2 188		
6	186 209 291 - A	217 lit "f" 217 lit "g"	
7	91 92 95 97		
8	99 100 101 102 103 104 105		
9	142		
10	195		
11		12	
12	258* 269* 270* 272*		
13			226-A
14	113 242*		
Total	35	12	2

* Ámbito o función jurisdiccional.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4.27 Artículos modificados de la Ley de Partidos Políticos 2013, según los ámbitos del sistema electoral

Reforma N.º	Administración	Competencia	Representación
1	37 inc final (agregado)		37 (se agregan dos incisos)
2	37 inc 3º		24 (Epígrafe) 24 inc 1 24 lit "c" 24 lit "f" 24-A 25 26 26-A 26-B 26-C 26-D 27 inc 1 36 lit "h" 36 lit "i"
3			37 (sustitución)
4	22 lit "l" 37-A 37-B 37-E 37-F 37-J* 37-K 37-L	37-C 37-D 37-G 37-H 37-I	22 lit "f" 22 lit "k" 37 (sustitución) 38 (sustitución)
5	37-E (sustitución) 37-K (sustitución) 37-L (sustitución) 43 inc 1 85		
6			24-A lit "a" 24-A inc 2 26-C inc 1
Total	15	5	24

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las disposiciones transitorias, su nombre lo indica, aplicaban transitoriamente a la elección respectiva. Por tanto, no se trata de modificaciones permanentes que hayan quedado registradas ya sea en el Código Electoral 2013 o en la Ley de Partidos Políticos. Sin embargo, para efectos de visibilizar qué aspectos fueron modificados transitoriamente, la tabla 4.28 muestra un detalle análogo al de las tablas 4.26 y 4.27.

Tabla 4.28 Disposiciones transitorias, según los ámbitos del sistema electoral

Reforma N.º	Administración	Competencia	Representación
1	Ampliación del plazo de modificación de residencia de ciudadanos por treinta días mas.		
2		Se faculta al TSE para que emita las disposiciones necesarias para la implementación del voto cruzado.	
3	Dos disposiciones transitorias para la inscripción de candidatos y candidatas a Concejos Municipales y Asamblea Legislativa para las elecciones de 2015		
4			Disposición transitoria que prohíbe la postulación para las elecciones legislativas y municipales de 2018 a los diputados y diputadas, propietarios y suplentes, alcaldes y alcaldesas, síndicos y síndicas, regidores propietarios y suplentes que hayan sido electos en 2015 y hayan cambiado de partido político a partir del 1 de marzo de 2017
5		Disposición transitoria para igualar las condiciones de participación de los partidos, en cuanto a propaganda electoral se refiere, para las elecciones de 2018	
Total	3	2	1

Fuente: elaboración propia.

4.2.1 En lo administrativo

Treinta y cinco de los cuarenta y ocho artículos modificados del Código Electoral 2013 se refieren a cuestiones administrativas. Cinco de ellos están relacionados más bien con la función jurisdiccional (arts. 242, 258, 269, 270 y 272) por lo que las modificaciones administrativas, propiamente dichas, podrían reducirse a treinta, equivalentes al 62.5 % del total. La tabla 4.29 muestra el contenido resumido de estas modificaciones agrupadas según se trate de aspectos logísticos (materiales, equipos, locales, etc.), procedimentales y de agencia (organismos electorales, electores, candidatos y partidos).

Tabla 4.29 Modificaciones administrativas al Código Electoral 2013

Reforma N.º	Artículo modificado	Materia afectada
Aspectos logísticos		
1	10 inc 5	Distribución de electores en lugares de votación de dos instalaciones.
5	35, 37	Impresión de padrones electorales.
3	186 lit "f"	Características de las papeletas de votación y plazo para su verificación.
6	186	Características de las papeletas de votación.
5	188	Electores por Juntas Receptoras de Votos (JRV).
4	202	Contenido del acta de cierre y escrutinio.
6	209	Formularios de actas.
Aspectos procedimentales		
2	142 inc 2	Cierre del periodo de inscripción de candidaturas.
9	142	Apertura y cierre del periodo de inscripción de candidaturas.
10	195	Inicio de la votación.
4	200	Procedimiento para el levantamiento del acta de cierre y escrutinio preliminar.
4	201	Orden del escrutinio.
4	214-A	Escrutinio por el TSE de votos cruzados.
6	291-A	Plazo para modificar las reglas electorales.
Aspectos de agencia		
7	91, 92, 95, 97	Integración y requisitos de Juntas Electorales Departamentales (JED) y Juntas Electorales Municipales (JEM).
1	94 lit "m"	Atribución de las JED.
1	98 lit "l"	Atribución de las JEM.
8	99, 100, 101, 102, 103, 104, 105	Integración, nombramiento, requisitos, complemento y fiscalización de JRV.
13	113	Licencia para el desempeño de funciones electorales.
5	123 inc 2	Requisitos para ser vigilante de los partidos ante JRV.

Fuente: elaboración propia.

La mitad de las modificaciones corresponden a aspectos de agencia, todas relacionadas con los organismos electorales temporales (JED, JEM y JRV). La mitad de estas modificaciones están contenidas en un solo decreto de reforma (N.º 8), que es de agosto de 2016. Fue, por tanto, una reforma postelectoral. Este es un hecho que queda acentuado si se toma en cuenta que otras cuatro modificaciones proceden del decreto de la reforma N.º 7, que es de un mes antes, es decir, julio de 2016. Así, pues, once de las quince modificaciones en aspectos de agencia se produjeron en el lapso de un poco más de un mes. Puede hablarse de unas modificaciones concentradas en el tiempo.

Les siguen las modificaciones en aspectos logísticos y luego las modificaciones en aspectos procedimentales. En ambos casos las reformas se llevaron a cabo de manera dispersa o desconcentrada temporalmente. Por tanto, de manera paulatina.

En el caso de los aspectos logísticos, las modificaciones tienen que ver en general con los materiales necesarios para la votación: padrones, papeletas y actas. En el caso de los aspectos procedimentales, las modificaciones fueron sobre la inscripción de candidaturas, el inicio de la jornada electoral y la realización del escrutinio. Finalmente, en ambos casos predominan las modificaciones postelectorales.

En el caso de la Ley de Partidos Políticos 2013, de las 44 modificaciones, 13 son sobre aspectos administrativos, es decir, 29.5 %. Nótese que en este caso no se presentan aspectos de logística. En cambio se ha creado la categoría “aspectos relacionales-ambientales” para referirse a las disposiciones sobre relaciones de los partidos con cualquier otro elemento del régimen o del sistema político. Es este grupo en el que se encuentra la mayor parte de modificaciones administrativas. Y casi todas ellas referidas al rol del TSE en las elecciones internas de los partidos.

Tabla 4.30 Modificaciones administrativas a la Ley de Partidos Políticos, 2013

Reforma N.º	Artículo modificado	Materia afectada
Aspectos logísticos (relacionales-ambientales)		
1	37 inc 5.º	Verificación del TSE sobre la cuota de representación femenina.
2	37 inc 3.º	Verificación del TSE, a través de la JED, sobre la cuota en planillas.
4	37-K	Notificación e inscripción de candidatos en el TSE.
5	37-K	Ídem.
5	43 inc 1.º	Plazo para la presentación de solicitud de inscripción de un pacto de coalición al TSE.
5	85	Aplicación de otras normas para los casos no previstos en la LPP.
Aspectos procedimentales		
4	37-B	Convocatoria a elecciones internas.
4	37-E	Inscripción de candidatos en elecciones internas.
4	37-L	Sustitución de los candidatos electos.
5	37-E, 37-L	Ídem.
Aspectos de agencia		
4	22 lit “I”	Obligaciones de los partidos políticos.
4	37-A	Constitución de la Comisión Electoral partidista.

Fuente: elaboración propia.

4.2.2 En la competencia

En relación con la competencia, las modificaciones al Código Electoral 2013 se enfocaron básicamente en la modalidad del voto y en la fórmula electoral, tanto para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa como de diputados al Parlamento Centroamericano. En ambos casos, las modificaciones están asociadas al cambio en el tipo de lista (pasando de listas cerradas y bloqueadas a listas abiertas). Las elecciones de Concejos Municipales también se vieron afectadas al modificarse la fórmula electoral o método de asignación de escaños, al pasar de una fórmula de mayoría simple a una fórmula mixta (de reparto mayoritario, de la mitad más uno

de los escaños, y proporcional para el resto). La mitad de las modificaciones en esta materia están contenidas en un solo decreto (el de la reforma N.º 4), que fue posterior a la elección de 2015, por tanto, una vez que ya había sido introducida la lista abierta y el voto “cruzado”.

Es importante mencionar la impronta que ha dejado en este ámbito, la sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional con referencia 59-2014, por la que se ordenó interpretar el artículo 217 letra b) del Código Electoral en el sentido que tanto los candidatos partidarios como los no partidarios participen en igualdad de condiciones y oportunidades, especialmente en lo que se refiere a la forma de presentar sus candidatos y someterlos a votación, como en la forma de realizar el conteo de votos y asignación de escaños, conforme con el sistema de representación proporcional configurado por la Constitución. En otros términos, la Sala de lo Constitucional ordenó un trato igualitario para los candidatos postulados por partidos políticos y para los candidatos no partidarios en el sentido que ambos tipos de candidatos deberán constituir planillas o listas, atendiendo cada circunscripción electoral.

Tabla 4.31 Modificaciones a la competencia en el Código Electoral 2013

Reforma N.º	Artículo modificado	Materia afectada
1	12	Integración de Concejos Municipales.
11	12	Ibid.
1	156 inc 4	Diseño de papeletas, forma de votación, escrutinio y designación de escaños al Parlacen.
4	185	Forma de votación.
4	197	Emisión del voto.
4	205	Votos válidos.
4	207	Votos nulos.
6	217 lit “f”, “g”	Asignación de escaños legislativos.
1	219 lit “g”, “h”, inc final	Asignación de escaños municipales.

Fuente: elaboración propia.

En el caso de las modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, 2013, en materia de competencia, todas (7) pertenecen a un solo decreto (el de la reforma N.º4) que especifica detalles del sistema electoral a utilizar (circunscripciones, candidaturas, forma de votación, fórmula electoral). Estos no aparecían en la versión original de la Ley.

Tabla 4.32 Modificaciones a la competencia en la Ley de Partidos Políticos, 2013

Reforma N.º	Artículo modificado	Materia afectada
4	37	Obligación de los partidos a realizar elecciones internas.
4	37-C	Circunscripciones para las elecciones internas.
4	37-D	Requisitos para candidatos en elecciones internas.
4	37-F	Diseño de papeletas.
4	37-G	Forma de votación.
4	37-H	Candidatura única.
4	37-I	Fórmula electoral (declaratoria de electos).

Fuente: elaboración propia.

4.2.3 En la representación

En el caso del Código Electoral 2013, se emitieron dos modificaciones: la primera de ellas afectó al artículo 165. El nuevo inciso 2, referido a la lista de candidatos a concejos municipales en caso de que el partido respectivo no obtenga la mayoría de votos (la llamada "lista B"), abrió la puerta para que los candidatos a alcalde y síndico pudiesen integrar el concejo municipal, además de los candidatos a concejales o regidores, posibilidad contemplada solo para estos últimos en el inciso 2 sustituido.

La segunda modificación es consecuencia de la sentencia de inconstitucionalidad 35-2015 emitida por la Sala de lo Constitucional el 13 de julio de 2016, la cual declaró inconstitucional el Decreto Legislativo N.º 1000, publicado en el Diario Oficial Número 74, Tomo 407 del 27 de mayo de 2015, por el cual la Asamblea Legislativa autorizaba al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda para emitir títulos valores de crédito hasta por la cantidad de US\$900,000,000.00, porque en su emisión se contravinieron los artículos 131 Ord 4.º y 148 Inc. 2.º de la Constitución de la República, por la utilización fraudulenta del llamamiento de diputados suplentes para lograr la aprobación del decreto referido y por la falta de legitimación directa de los diputados suplentes que votaron para obtener el quórum requerido.

Tal inconstitucionalidad, derivó en la reforma del artículo 186 inciso quinto, letra b), a través del Decreto Legislativo 391 del 26 de mayo de 2016, publicado en el Diario Oficial Número 155, Tomo 411 del 22 de junio de 2016 que incorporó en las reglas de impresión de las papeletas de las elecciones legislativas, la inclusión de los nombres de los candidatos a diputados suplentes.

La Ley de Partidos Políticos, 2013, fue modificada en 23 artículos relacionados con aspectos de la representación (ver tabla 4.33). Ello contrasta con las modificaciones que tuvo en el mismo periodo el Código Electoral. Un poco más de la mitad de las modificaciones (14) están contenidas en un solo decreto (el de la reforma electoral N.º 2) que por su fecha se puede considerar preelectoral.

En general, las modificaciones están referidas a cuestiones de transparencia y acceso a la información. Especialmente en materia de financistas de los partidos y candidatos no partidarios, montos y uso del financiamiento. En cambio, cuatro del total de modificaciones tienen que ver con la cuota de género que los partidos deben cumplir al elaborar las listas de candidatos a cargos de elección popular (diputados y concejales municipales).

Algunas otras modificaciones tienen que ver con el uso de la información que los solicitantes obtengan de los partidos. En cierta forma se busca garantizar la seguridad de los financistas de los partidos. Aunque este argumento pudo utilizarse también en los debates parlamentarios para mantener todavía algún grado de opacidad en la información a la que podrían acceder los ciudadanos utilizando la Ley de Partidos. Hay que notar, en este sentido, que las modificaciones en materia de transparencia y acceso a la información han sido de las más difíciles de emitir e implementar. Todavía para las elecciones de 2018 había un “estira y encoge” institucional sobre qué era lo que los partidos estaban dispuestos a transparentar mediante una reforma legal. Instituciones como la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Ministerio de Hacienda, el Tribunal Supremo Electoral y la misma Asamblea Legislativa se vieron involucrados en el estancamiento y avance de la reforma en esta materia. Las dos primeras entidades tenían posiciones hacia una mayor transparencia mientras que el resto asumió posiciones de menor transparencia.

Tabla 4.33 Modificaciones a la representación en la Ley de Partidos Políticos, 2013

Reforma N.º	Artículo modificado	Materia afectada
4	22 lit “f”	Obligación de los partidos a llevar contabilidad formal y auditoría interna sobre su patrimonio y financiamiento.
4	22 lit “k”	Obligación de los partidos a llevar un registro actualizado de afiliados.
2	24 (epígrafe)	Información oficiosa.
2	24 inc 1	Deber de los partidos de facilitar información a la ciudadanía.
6	24 inc 2	Obligación de los candidatos no partidarios para facilitar información sobre su financiamiento.
6	24 lit “a”	Deber de los partidos de facilitar información sobre financistas y montos.
2	24 lit “c”	Informar sobre comunicados y posicionamientos.
2	24 lit “f”	Montos de financiamiento público y privado.
2	24-A	Deber de facilitar información sobre financistas, montos y uso de la deuda pública y donaciones privadas.
2	25	Definición de información confidencial.
2	26	Definición de información reservada.
2	26-A	Unidad de acceso a la información.
2	26-B	Principio de gratuidad en el acceso a la información.
2	26-C	Procedimiento de solicitud de información.
6	26-C inc 1	Prohibición para difundir, distribuir o comercializar información.
2	26-D	Responsabilidad en el uso de la información.

2	27 inc 1	Prohibición para difundir, distribuir o comercializar información.
2	36 lit "h"	Derecho de los miembros de los partidos a que se garantice reserva de sus datos personales.
2	36 lit "i"	Fiscalización de datos personales por el TSE.
1	37 inc 3 y 4	Cuota de representación femenina (se agregan los incisos indicados).
3	37	Cuota de representación femenina (sustitución).
4	38	Cuota de género (sustituye a apoyo y asistencia del TSE para la realización de elecciones internas).

Fuente: elaboración propia

5. Valoraciones

Como ha quedado de manifiesto en el apartado anterior, más de 100 modificaciones se hicieron a la normativa electoral vigente desde 2013. Esta es una cantidad que vuelve tedioso cualquier intento de hacer valoraciones sobre cada una de esas modificaciones.¹⁸ Para simplificar y hacer más asimilable/comprendible la valoración, se tomará en cuenta solamente las modificaciones que provienen de iniciativas ciudadanas, mediadas por la Sala de lo Constitucional. Se opta por esta vía porque se considera que son tales modificaciones las de mayor calado político; a juzgar por las reacciones contrarias que generaron entre diversos agentes políticos las sentencias de inconstitucionalidad que llevaron a la Asamblea Legislativa, a modificar la normativa electoral respectiva. ¿Cuáles son entonces las modificaciones a tomar en cuenta acá? La tabla 5.1 muestra una relación de las mismas, indicando la sentencia de la Sala de lo Constitucional que las motivó.

Tabla 5.1 Modificaciones a la normativa electoral, motivadas por sentencias de inconstitucionalidad, 2010-2017.

Reforma (Decreto Legislativo)	Sentencia de inconstitucionalidad y fecha de pronunciamiento	Normativa modificada	Clase de modificación
758	61-2009 pronunciada el 29-VII-2010	Art.215 CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.238 CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.239 CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.250 CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.253-C CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.262 CE ₁₉₉₂	Reforma
758	6-2011 pronunciada el 25-V-2011	Art.196 CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.198 CE ₁₉₉₂	Reforma
896	2-2006 pronunciada el 22-VI-2011	Art.307 CE ₁₉₉₂	Adición
		Art.321 CE ₁₉₉₂	Adición
		Art.322 CE ₁₉₉₂	Adición

¹⁸ Una tarea así se complica más si se agregan las modificaciones hechas a la normativa electoral vigente entre 2009 y 2013.

		Art.324 CE ₁₉₉₂	Adición
835	10-2011 pronunciada el 24-X-2011	Art.2 DPCNP	Reforma
		Art.5, inc.1 DPCNP	Reforma
		Art.8 DPCNP	Reforma
		Art.9, lit c) DPCNP	Derogatoria
No aplica	10-2011 pronunciada el 24-X-2011	Art.6 CE ₁₉₉₂	Expulsión
		Art.9 CE ₁₉₉₂	Expulsión
254	57-2011 pronunciada el 7-XI-2011	Art.217 CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.238 CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.250 CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.253-C CE ₁₉₉₂	Reforma
		Art.262 CE ₁₉₉₂	Reforma
843	43-2013 pronunciada el 22-XVIII-2014	Art.24 LPP	Reforma
		Art. 37 inc 1.º LPP	Reforma
291	48-2014 pronunciada el 19-XII-2014	Art.185 CE ₂₀₁₃	Sustitución
		Art.207 CE ₂₀₁₃	Sustitución
421	139-2013 pronunciada el 22-VII-2015	Art.91, inc.1.º CE ₂₀₁₃	Sustitución
		Art.95, inc.1.º CE ₂₀₁₃	Sustitución
		Art.97, inc.1.º CE ₂₀₁₃	Sustitución
580	15-2014 pronunciada el 22-VI-2016	Art.195 CE ₂₀₁₃	Sustitución
391	35-2015 pronunciada el 13-VII-2016	186	Sustitución
		209	Sustitución
		217 letra f)	Reforma
		217 letra g)	Adición
		291-A	Creación
737	39-2016 pronunciada el 1-III-2017	226-A CE ₂₀₁₃	Creación

Fuente: elaboración propia.

De todos los decretos legislativos que contienen reformas electorales, solamente diez fueron emitidos a raíz de sentencias de inconstitucionalidad emitidas por la Sala de lo Constitucional. Esos ocho decretos contienen modificaciones a treinta y tres artículos de la normativa electoral examinada en este trabajo, los cuales se distribuyen así: diecisiete del Código Electoral de 1992, dos de la Ley de Partidos Políticos, seis del Código Electoral de 2013 y seis de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas No Partidarias. Dos modificaciones más provienen de una sentencia de inconstitucionalidad de dos artículos del Código Electoral de 1992, que implicaron la expulsión de esos artículos del ordenamiento jurídico vigente entonces, pero que no fueron derogados mediante decreto legislativo.

5.1 Valoraciones globales sobre el cumplimiento de las sentencias de la Sala de lo Constitucional (configuración 2009-2018) en materia electoral por los decretos legislativos.

Las valoraciones que se realizan a continuación se basan en las premisas esenciales de dichas sentencias. Como ha quedado expresado previamente son solo ocho los decretos legislativos que han producido reformas para adaptar la normativa electoral a los mandatos de la Sala de lo Constitucional. Es importante precisar que los fallos constitucionales que han impulsado estas reformas se han fundamentado especialmente en los principios de:

- a) Representación democrática;
- b) Transparencia (financiera, administrativa y democrática interna);
- c) Igualdad en la formulación de la ley;
- d) Respeto del derecho al sufragio pasivo;
- e) Soberanía popular;
- f) Libertad del voto; y
- g) Plena capacidad de opción de la ciudadanía.

Los mismos sirven como guías que orientan la valoración que se hace sobre cumplimiento por parte de los decretos legislativos. En la tabla 5.2 se pueden apreciar las valoraciones sobre los avances, estancamientos o retrocesos de cada uno de estos decretos respecto de las prescripciones emitidas por la Sala. Como se puede observar, la mayoría de las reformas han reportado avances en lo que concierne al cumplimiento de las sentencias de la Sala de lo Constitucional, con la salvedad del Decreto Legislativo 758 en el que se omitió la regulación de las preferencias por los candidatos - que como se explica luego, transgredía el carácter libre del voto de los ciudadanos - y del Decreto Legislativo 835 respecto de la inconstitucionalidad del artículo 6 de las Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en elecciones legislativas, la cual no ha sido corregida por reforma expresa, por lo que se encuentra vigente el imperativo dictado por la Sala de integrar el contenido de este artículo con lo que ya dispone el Código Electoral, equiparando el tratamiento de las candidaturas no partidarias a las candidaturas partidarias. Afortunadamente, el mismo control de constitucionalidad que la ciudadanía activaba a través de la Sala y la posibilidad de que dicho tribunal hiciera sentencias de seguimiento, disuadió a que se emitieran reformas contrarias a la nueva jurisprudencia constitucional en materia electoral.

A continuación, se amplía sobre las valoraciones insertas en la tabla precedente. Dado que en el lapso tomado en cuenta en este estudio han estado vigentes dos códigos electorales, separaremos inicialmente las valoraciones por cada uno de ellos, dando una última conclusión global sobre los avances, estancamientos y retrocesos del sistema a raíz de la manera en que la Asamblea Legislativa ha intentado responder y cumplir con los principios inspiradores de los fallos constitucionales.

Tabla 5.2. Valoración de los decretos legislativos según cumplimiento de las prescripciones de la Sala de lo Constitucional.

Decreto Legislativo	Artículos	Cuerpo Normativo	Avance	Estancamiento	Retroceso
758	196, 198	Código Electoral 1992	X		
	204, 214, 215, 216, 217, 218, 238, 239, 250, 253, 253-A, 253-B, 253-C, 253-D, 254, 262.*			X	
896	307, 321, 322 y 324	Código Electoral 1992	X		
835	2, 5 inc. 1, 8 y 9	Disposiciones para la postulación de candidaturas no partidarias en elecciones legislativas	X		
	6**			X	
254	217, 238, 250, 253 – C, 262	Código Electoral 1992	X		
843	24 (epígrafe, inc 1, lit "c" y "f"), arts. 24-A, 25, 26, 26-A, 26-B, 26-C, 26-D, 27 inc 1, 36 lits "h" e "i", 37 inc 3.	Código Electoral 2013	X		
291	185, 197, 200, 201, 202, 205, 207, 214(A)	Código Electoral 2013	X		
421	91, 92, 95, 97	Código Electoral 2013	X		
580	195, 12	Código Electoral 2013	X		
391	185 inciso 5, letra b)	Código Electoral 2013	x		
737	226-A y Disposición Transitoria	Código Electoral 2013	x		

* Artículos que registran un avance en lo que respecta a la inclusión de las candidaturas no partidarias, pero un estancamiento en cuanto a la lista cerrada no bloqueada por no incluir las preferencias.

** Artículo modificado por integración del derecho, mientras la Asamblea Legislativa no cree una reforma explícita, lo cual no ha realizado hasta la fecha.

Fuente: elaboración propia.

5.2 Código Electoral de 1992

Pese a que este es un cuerpo normativo actualmente derogado, es valioso referirse a las sentencias que le modificaron, pues esencialmente todos los artículos que fueron reformados a causa de aquellas en este Código, fueron retomados con muy pocas variantes en el Código Electoral de 2013 actualmente vigente. De hecho, las reformas provocadas en este Código, constituyeron un verdadero rediseño en el sistema electoral salvadoreño.

5.2.1 Decreto Legislativo 758

El Decreto Legislativo 758 del 16 de junio de 2011, publicado en el Diario Oficial Número 120, Tomo 391 de fecha 28 de junio de 2011, reformó los artículos 196, 198, 204, 214, 215, 216, 217, 218, 238, 239, 250, 253, 253 – A, 253 – B, 253 – C, 253 –D, 254 y 262.

Dicho decreto responde a la sentencia definitiva provista por la Sala de lo Constitucional en el proceso Inc. 61-2009, producción judicial por la que seguramente será recordada la configuración 2009-2018 de dicho tribunal, atendiendo la intensidad de los cambios provocados en el sistema electoral. Esta sentencia fue un “parte aguas”, marcó un antes y un después en lo que se refiere al ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos, especialmente por la abolición del sistema de lista cerrada y bloqueada - que limitaba el carácter libre del voto ciudadano y colaboraba el fortalecimiento del sistema de partidos - y la habilitación de las candidaturas no partidarias, que puso en relieve el ejercicio del sufragio pasivo por la ciudadanía.

En definitiva, las principales modificaciones que se logran avizorar en el decreto legislativo mencionado han sido, por una parte, la inclusión de la posibilidad de inscripción ciudadana para candidaturas no partidarias, dándole plenitud al principio de representación democrática y potenciando el ejercicio del derecho al sufragio pasivo de la ciudadanía; y por otra parte, la inclusión de un nuevo formato de votación para la elección de diputados de la Asamblea Legislativa y Parlamento Centroamericano: la aparición de la lista cerrada no bloqueada, en principio, fue un importante avance en aquel momento histórico porque hacía desaparecer la restricción que la lista cerrada y bloqueada disponía al carácter libre del voto (art. 78 Constitución de la República).

Desde la plataforma deontológica, puede decirse que tales modificaciones se han formulado en coherencia con los principios de representación democrática, de plena capacidad de opción del voto, de soberanía popular y potenciando el derecho al sufragio pasivo de la ciudadanía, con la salvedad que más adelante se señala.

En esta valoración, debe hacerse una salvedad en lo que se refiere a la promulgación de la lista cerrada no bloqueada: el Decreto Legislativo 758 aunque formalmente incorporó esta modalidad de lista, materialmente no respetaba el principio de la plena capacidad de opción del voto establecido por la sentencia de la Sala de lo Constitucional, pues no reconocía preferencias en el caso de marcas por dos o más candidatos o candidatas, imputando en este caso, la preferencia a los partidos políticos, situación que desnaturalizaba a la reforma del espíritu de la sentencia Inc. 61-2009 y que tuvo que ser corregida posteriormente por la sentencia provista en el proceso Inc. 57-2011, que derivó en la promulgación del Decreto Legislativo Número 254 de fecha 10 de enero de 2013, publicado en el Diario Oficial Número 22, Tomo 398 de fecha 01 de febrero de 2013, como más adelante se expone.

En efecto, en el Decreto Legislativo 758 se reformó el artículo 250 del Código Electoral, modificando el inciso tercero de dicho artículo tal como literalmente reza:

“Cada marca sobre un candidato o candidata de un partido político o coalición, se contabilizará como voto a favor del partido o coalición y se registrará en el acta como preeminencia; ***pero si se marcara en más de un candidato o candidata dentro de la misma planilla el voto se registrará a favor del partido o coalición, pero en este caso no constituye preeminencia***”.¹⁹

¹⁹ Las negritas son de los autores.

En síntesis, el Decreto Legislativo 758 significó un importante avance en la introducción de las candidaturas no partidarias para las elecciones legislativas, con la salvedad expuesta en los párrafos precedentes que limitó la plena capacidad de opción de la ciudadanía, la cual posteriormente se consolidó con las listas abiertas y el voto "cruzado".

Por otra parte, la Sala de lo Constitucional a través de la sentencia definitiva provista en el proceso de inconstitucionalidad 6-2011, basándose en el principio de representación proporcional y el principio de libertad del voto y plena capacidad de opción, determinó que el inciso segundo del artículo 198 del Código Electoral era inconstitucional, dado que antes de la reforma no exigía la presentación de la planilla completa de candidatos respecto del número de escaños por cada circunscripción, y esto, a juicio de la Sala, reducía las posibilidades de los electores de expresar sus preferencias y equiparaba la lista en esas condiciones a una lista cerrada y bloqueada que ya había sido expulsada del ordenamiento jurídico.

Sobre este punto, la Sala literalmente expuso:

"es precisamente este componente del derecho en análisis el que resultaría intervenido con la presentación incompleta de las planillas de aspirantes a Diputados. Y es que, en definitiva, esta modalidad de nómina parcial es equiparable, incluso, a la de una lista bloqueada diseñada únicamente con el número de candidatos que –según las proyecciones de cada instituto político– son los que se estima conseguirán un escaño en la contienda electoral y, por tanto, bajo este esquema, el elector es constreñido a votar únicamente por los candidatos a Diputados que el criterio de la cúpula partidista ha predeterminado con antelación, lo cual desnaturaliza el carácter libre del voto." (sic)

En este sentido, el decreto legislativo comentado permitió extender la capacidad de opción del votante al proscribir explícitamente en el artículo 198 incisos primero y segundo del Código Electoral, la presentación de planillas incompletas, lo cual supone un avance en la defensa de los derechos fundamentales de carácter electoral de los ciudadanos.

5.2.2 Decreto Legislativo 896

El Decreto Legislativo 896 de fecha 29 de octubre de 2011, publicado en el Diario Oficial N.º 212, Tomo 393 de fecha 14 de noviembre de 2011, armonizó los artículos 307, 321, 322 y 324 del Código Electoral con los postulados de la sentencia dictada en el proceso de inconstitucionalidad 2-2006, que dispuso que todo ciudadano que compruebe su interés y resulte afectado en casos concretos, puede interponer cualquiera de los recursos señalados en el catálogo dispuesto en el Código Electoral, pues la ciudadanía, "así como tiene derecho a participar directamente en los comicios, también tiene derecho a recurrir ante los organismos electorales, en cada caso concreto, contra las resoluciones que afecten sus derechos políticos protegidos".

Al elaborar la reforma, el legislador definió como beneficiarios a la ciudadanía que compite en candidaturas no partidarias, a quienes también les ha concedido el derecho de interponer recursos cuando sus intereses o derechos en un proceso electoral se vean afectados. En este sentido, la reforma constituye un avance en la aplicación del principio de democracia representativa y de igualdad en la formulación de la ley, en cuanto puso fin al tratamiento desigual que existía en materia recursiva. El Código Electoral hasta antes de la reforma mencionada solo permitía el acceso a los mecanismos de impugnación electoral a los partidos políticos, y a los ciudadanos, únicamente, cuando se tratare de aspectos vinculados con el registro electoral.

5.2.3 Decreto Legislativo 835

La Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo 835 del 8 de septiembre de 2011, publicado en el Diario Oficial Número 183, Tomo 393 del 3 de octubre de 2011, por el cual, se reformó los artículos 2, 5 inc. primero, 8 y 9 de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en las Elecciones Legislativas.

En estas reformas, el legislador enfatizó los siguientes puntos: a) que el organismo encargado de aplicar las disposiciones es el TSE; b) modificó el proceso de configuración de los grupos de apoyo de las candidaturas no partidarias, agregando que el acta notarial de constitución debe ser suscrita por el candidato y su suplente, bajo pena de nulidad; y c) reguló como condición para participar como candidato no partidario en un proceso electoral, que el interesado presente una declaración jurada que no está afiliado a ningún partido político inscrito o en formación, puesto que con tal medida se consigue la misma finalidad perseguida que la proscripción de diputados electos por un partido político en el periodo legislativo anterior para participar como candidato no partidario, tal como estaba regulado antes de la reforma [art. 9 letra c) de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en las Elecciones Legislativas].

Esta modificación responde esencialmente a la sentencia provista en el proceso de inconstitucionalidad 10-2011, por la cual el contenido del artículo 9 letra c) [antes letra d)] de tales Disposiciones fue expulsado del ordenamiento jurídico, porque limitaba de manera desproporcionada el derecho ciudadano de optar a cargos públicos, particularmente a ser diputado, sin que mediara una circunstancia idónea que justificara tal medida. La Sala determinó que prohibir la inscripción como candidato no partidario de una persona que hubiera sido diputada en el periodo legislativo inmediato anterior al que desee participar, es una medida no idónea -por su intensa afectación de los derechos del ciudadano- para conseguir la finalidad perseguida de evitar la confusión entre la ciudadanía que ejercería el derecho al voto.

Por otra parte, también dicha sentencia declaró la inconstitucionalidad del artículo 6 de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en las Elecciones Legislativas por vulneración de lo dispuesto en el artículo 246 inc. 1.° Cn. en relación con el artículo 72 Ord. 3.° Cn. ordenando que mientras la Asamblea Legislativa no cree una disposición legal específica, el artículo mencionado se debe integrar con el artículo 225 del Código Electoral que regula las condiciones y plazos para ser reconocidos como candidatos y para presentar los libros de recolección de firmas de las que disponen

los candidatos partidarios. Hasta la fecha de este informe, no ha existido una reforma explícita de la Asamblea Legislativa en este sentido.

En otras palabras, se otorga a los candidatos no partidarios el mismo tratamiento que disponen los candidatos partidarios en los aspectos señalados en coherencia con el principio de igualdad en la formulación de la ley. Hasta la fecha de este informe, la Asamblea Legislativa no ha efectuado una reforma expresa sobre el punto, por lo que el TSE debe atender el contenido de la sentencia al considerar estos puntos.

En definitiva, el Decreto Legislativo, aprovecha a reformar aspectos que no fueron retratados en la sentencia referida pero que era necesario clarificar (reformas a los arts. 2 y 5 inc. 1.º de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en las Elecciones Legislativas) y en lo que respecta al impulso dado por la sentencia de la Sala, reporta un importante avance en la protección de la igualdad en el ejercicio del sufragio pasivo (arts. 8 y 9 de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en las Elecciones Legislativas), pero, acaso un estancamiento en cuanto no ha tenido interés en crear de forma explícita una reforma al artículo 6 de dichas disposiciones, debiendo recurrirse a los métodos de integración del derecho para armonizar el vacío dejado en el artículo mencionado con los postulados constitucionales.

5.2.4 Decreto Legislativo 254

La Asamblea Legislativa emitió el Decreto Legislativo 254 del 10 de enero de 2013, publicado en el Diario Oficial Número 22, Tomo 398 de fecha 01 de febrero de 2013, con una doble finalidad: a) corregir lo dispuesto en el Decreto Legislativo 758 que no incorporaba el conteo de marcas por candidatos como preferencias, lo que vulneraba el carácter libre y soberano del voto (Art. 78 Cn.); y, b) Transformar las reformas del Decreto Legislativo 758 -que tuvieron carácter transitorio- en reformas permanentes. Es importante expresar que las reformas introducidas a través de este decreto legislativo fueron incorporados casi miméticamente en el nuevo Código Electoral de 2013, vigente hasta la fecha.

En cuanto a la incorporación del ámbito de las preferencias por candidatos que reportan las marcas ciudadanas en su voto, el decreto sincroniza con el carácter libre del voto y atiende el mandato de la Sala dictado en sentencia definitiva del proceso Inc 57-2011, en coherencia con los principios de la plena capacidad de opción, representación democrática y soberanía popular.

Sin embargo, resulta curioso como en los considerandos del decreto legislativo referido no se hace alusión a la existencia del fallo de la Sala de lo Constitucional, sino que únicamente se refiere a la transformación en permanentes de las reformas transitorias introducidas a través del Decreto Legislativo 758, es decir, la incorporación de la lista cerrada no bloqueada y las candidaturas no partidarias, dado que -según lo expresan los considerandos II y III de tal decreto - ***“el mencionado sistema de votación dio resultados positivos a la ciudadanía que no tuvo inconvenientes ni confusiones para sufragar e identificar claramente al candidato y partido de su preferencia; al***

organismo organizador y ejecutor del evento electoral que no tuvo inconvenientes para la práctica del escrutinio, así como a los partidos contendientes que pudieron organizar eficientemente sus aparatos de defensa del voto" (sic) y "Que habiéndose experimentado que tales disposiciones transitorias fortalecen el sistema político electoral, consolida el vínculo entre candidatos y electores, y que no ocasionaron dificultades logísticas para la organización del evento electoral, es conveniente que ese sistema de votación se incorpore de forma permanente al Código Electoral." (sic)

En este sentido, se aprecia que la Asamblea Legislativa con el Decreto Legislativo 758 intentó obviar las transformaciones provocadas por la sentencia dictada en el proceso de inconstitucionalidad 61-2009, únicamente aparentando la apertura al derecho a la plena capacidad de opción de la ciudadanía; pero en realidad, a través de la forma de conteo que quedó dispuesta, envolvía un privilegio para los partidos políticos sin considerar la libre capacidad de opción de la ciudadanía. Por esa razón, el Decreto Legislativo 254 logró consolidar los derechos fundamentales que en materia electoral habían sido impulsados desde 61-2009.

5.2.5 Síntesis sobre reformas al Código Electoral de 1992

Al reflexionar sobre todas las reformas al Código Electoral de 1992 procedentes de sentencias de la Sala de lo Constitucional, se pueden encontrar los siguientes hechos fundamentales:

- a) Que las modificaciones al sistema electoral salvadoreño se han visto especialmente incorporadas en la regulación de las elecciones legislativas. En este sentido, el reconocimiento de la lista cerrada no bloqueada -con la posterior regulación de las preferencias del voto - y las apertura del sistema a candidaturas no partidarias en materia de elecciones legislativas, adoptados esencialmente a partir de la sentencia provista en el proceso Inc. 61-2009, constituyen la más fuerte impronta en la historia electoral salvadoreña que se aplicaron durante el periodo en el que el Código Electoral de 1992 estuvo vigente.
- b) Que los fallos constitucionales en materia electoral han descansado esencialmente en el especial respeto de los principios de libertad del voto y plena capacidad de opción, de representación democrática, de soberanía popular y de igualdad en el ejercicio del derecho al sufragio pasivo.

5.3 Código Electoral de 2013

5.3.1 Decreto Legislativo 843

El Decreto Legislativo 843, del 31 de octubre de 2014, publicado en el Diario Oficial Número 219, Tomo 405 del 24 de noviembre de 2014, responde a la sentencia dictada en el proceso de inconstitucionalidad 43-2013 por la Sala de lo Constitucional, referido a la Ley de Partidos Políticos, proceso impulsado porque en la citada ley se omitieron

disposiciones que regularan la transparencia y democracia interna de tales institutos políticos.

Sobre el particular, es importante mencionar que dicho decreto incorporó reformas a varios artículos de la Ley de Partidos Políticos (LPP), dentro de las cuales merecen especial mención: a) la reforma efectuada al artículo 24 LPP que plantea la obligación de los partidos políticos de brindar información de manera oficiosa; b) la inclusión del artículo 26 -A del mismo cuerpo normativo que obliga a los partidos políticos a tener una unidad de acceso a la información pública; y, c) el inciso final del artículo 26 – C LPP, que plantea la obligación de todo partido político de poner a disposición de los organismos gubernamentales de control (Corte de Cuentas, Tribunal Supremo Electoral, Ministerio de Hacienda) información sobre su financiamiento público y privado, sin que medie el consentimiento de los donantes, al finalizar cada ejercicio fiscal. El resto de reformas, esencialmente patentizan regulaciones de protección para la información clasificada como reservada o confidencial por la misma ley.

Es válido precisar el caso de la reforma al artículo 37 inciso primero LPP realizada siempre a través del Decreto 843, que dicho tribunal lo declaró inconstitucional porque la elección interna de los candidatos a cargos de elección popular se regulaba únicamente por la normativa doméstica de cada partido político, sin que existieran procedimientos mínimos que garantizaran el cumplimiento de condiciones legales por los candidatos. En ese marco, la Asamblea Legislativa incorporó un inciso al artículo 37 que ordenó al Tribunal Supremo Electoral y a las Juntas Electorales Departamentales verificar que los partidos políticos o coaliciones cumplan con todos los requisitos legales, con la finalidad de supervisar y transparentar la democracia interna de los partidos políticos. Por tal razón, se advierte un avance, aunque moderado, en el cumplimiento de la sentencia mencionada, ya que la regulación de los principios de transparencia y democracia interna de los partidos políticos, no ha sido la óptima pero su simple reconocimiento plantea por sí mismo un avance.

5.3.2 Decreto Legislativo 291

La Asamblea Legislativa a través del Decreto Legislativo 291 del 25 de febrero de 2016, publicado en el Diario Oficial Número 55, Tomo 410, del 18 de marzo de 2016, efectuó importantes modificaciones sobre los artículos 185, 197, 200, 201, 202, 205, 207 y 214 - A del Código Electoral, que recogen, entre otros aspectos, las formas de votación según el tipo de elección que se trate, incorporando la modalidad del voto cruzado para el caso de las elecciones legislativas y la regulación del escrutinio del voto cruzado.

El decreto legislativo responde a una sentencia aclaratoria dictada por la Sala de lo Constitucional en el proceso Inc. 48-2014, en la que a partir de una petición de los secretarios generales de los partidos políticos, ratifica la validez y obligatoriedad del voto cruzado como mecanismo de protección del carácter libre del voto (artículo 78 Constitución de la República) y la obligación y responsabilidad de la Asamblea Legislativa para regularlo.

Pese a la reconocida complejidad que tiene el conteo y administración del voto cruzado en algunas circunscripciones electorales, se estima que la incorporación de esta clase de voto concreta la defensa de los derechos ciudadanos en materia electoral, específicamente potenciando el carácter libre del voto y la plena capacidad de opción de la ciudadanía.

5.3.3 Decreto Legislativo 421

El Decreto Legislativo 421 del 7 de julio de 2016, publicado en el Diario Oficial Número 142, Tomo 412 del 29 de julio de 2016, plantea reformas que responden a dos premisas esenciales derivadas de la sentencia de la Sala de lo Constitucional en el proceso Inc. 139-2013: a) atención al principio de igualdad y b) la "ciudadanización" de los organismos electorales temporales y su profesionalización.

Respecto del principio de igualdad, los artículos 91 inc. 1.º, 95 inc. 1.º y 99 inc. 1.º del Código Electoral y el artículo 13 inciso segundo de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas, antes de su reforma establecían un trato diferenciado negativo para los partidos políticos sin representación legislativa y para los candidatos no partidarios, pues contenía proscripciones para proponer a ciudadanos para el sorteo del quinto miembro de los organismos electorales temporales. En lo que concierne a la ciudadanización de los organismos temporales electorales, en la sentencia referida la Sala la consideró como una herramienta que garantizaría mayor imparcialidad y transparencia en el desarrollo de los procesos eleccionarios.

Es importante señalar que la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional por conexión el inciso segundo del artículo 13 de las Disposiciones para la Postulación de Candidaturas no Partidarias en Elecciones Legislativas, expulsándolo del ordenamiento jurídico y que la Asamblea Legislativa -ni en el Decreto Legislativo 421, ni en otro decreto posterior- ha realizado una reforma expresa sobre éste.

En este sentido, se consideran avances importantes en el respeto del derecho de igualdad y de los principios de transparencia e imparcialidad, aunque la realidad ha permitido observar que el proceso de ciudadanización de los organismos temporales con frecuencia se evita cumplir la ley, pues los partidos políticos proponen para tales organismos a verdaderos simpatizantes que no se encuentren afiliados en sus registros. Además, se considera que existe una deuda pendiente en el proceso de profesionalización de esta clase de organismos a los que se refiere la Sala, pues hasta la fecha, las acciones esporádicas se han concentrado casi exclusivamente en la preparación para el cumplimiento de sus tareas ante el evento electoral.

5.3.4 Decreto Legislativo 580

El Decreto Legislativo 580 de fecha 27 de enero de 2017, publicado en el Diario Oficial Número 23, Tomo 414 de fecha 2 de febrero de 2017, plantea un sustancial avance al colmar el vacío dejado en el Código Electoral de 2013 que había omitido que los alumnos de la Academia Nacional de Seguridad Pública y los miembros de la Policía Nacional Civil, puedan ejercer su derecho al sufragio en el centro de votación donde desarrollen sus labores.

En este sentido, atendiendo lo ordenado por la Sala de lo Constitucional a través de la sentencia definitiva en proceso Inc. 15-2014, el decreto legislativo mencionado incorpora la forma, tiempo y demás condiciones que deberán cumplir los agentes de la Policía Nacional Civil y los estudiantes de la Academia Nacional de Seguridad Pública para que ejerzan su derecho al sufragio activo en el centro de votación en el que estén realizando las tareas que se les asignen y extiende el alcance de la inclusión a los ciudadanos miembros de las juntas receptoras de votos; a los jefes de los centros de votación; a los supervisores acreditados por los partidos políticos o coaliciones; al delegado del fiscal electoral y a los miembros de la Fuerza Armada para que también ellos puedan ejercer el derecho al sufragio activo en los respectivos centros de votación donde se encuentren destacados.

Por tal razón, en este caso es claro que el decreto legislativo reporta un avance en el sistema electoral, pues trata de manera igualitaria (art. 3 Cn.) a todos aquellos ciudadanos o servidores públicos que colaboren o presten sus servicios para el adecuado desarrollo de los eventos electorales.

5.3.5 Decreto Legislativo 391

El Decreto Legislativo 391 del 26 de mayo de 2016, publicado en el Diario Oficial Número 155, Tomo 411 del 22 de junio de 2016, como ha sido expresado incorporó en las reglas de impresión de las papeletas de las elecciones legislativas la impresión de fotografías y nombres de los candidatos a diputados suplentes en atención a la sentencia de inconstitucionalidad 35-2015 emitida por la Sala de lo Constitucional el 13 de julio del 2016, la cual declaró inconstitucional el Decreto Legislativo N° 1000, publicado en el Diario Oficial Número 74, Tomo 407 del 27 de mayo de 2015, por el cual la Asamblea Legislativa autorizaba al Órgano Ejecutivo en el ramo de Hacienda para emitir títulos valores de crédito hasta por la cantidad de US\$900,000,000.00, porque en su emisión se contravinieron los artículos 131 Ord 4.º y 148 Inc. 2.º, por la utilización fraudulenta del llamamiento de diputados suplentes para lograr la aprobación del decreto referido, y por la falta de legitimación directa de los diputados suplentes que votaron para obtener el quórum requerido.

En este sentido, se logra apreciar un avance en la reforma provocada a instancias de la Sala de lo Constitucional porque potencia los principios de representación democrática y transparencia en la elección de funcionarios de primer grado.

5.3.6 Decreto Legislativo 737

El Decreto Legislativo 737, del 18 de julio de 2017, publicado en el Diario Oficial Número 147, Tomo 416 del 11 de agosto de 2017, atiende a la sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional en el proceso 39-2016, que esencialmente ha proscrito el transfuguismo al ejercer cargos de elección para la Asamblea Legislativa o concejos municipales.

Dicho Decreto Legislativo incorpora al Código Electoral de 2013 el artículo 226-A que en definitiva prohíbe a los funcionarios electos por votación popular para ejercer un cargo en la Asamblea Legislativa o en un Concejo Municipal, abandonar el partido político por el cual resultó electo para ingresar en otro ya existente o en proceso de formación, estableciendo que en caso de expulsión o abandono voluntario del partido político, deberán mantenerse como independientes por lo que resta del periodo por el cual resultaron electos. Dicha proscripción también se refleja en el caso de los candidatos no partidarios quienes quedan obligados a mantener esa categoría por el periodo en el cual fueron electos. El mencionado artículo finaliza disponiendo como sanción una multa equivalente a doce salarios mensuales o dietas que corresponden al periodo para el que ha sido elegido así como la inhabilitación para postularse en el cargo de elección popular en el siguiente periodo.

También el decreto cuenta con una disposición transitoria referida a la prohibición de postularse en las elecciones de 2018 para todos aquellos diputados y diputadas suplentes y propietarios y miembros de concejos municipales que hayan cambiado de partido político a partir del 1 de marzo de 2017. En síntesis, el decreto legislativo mencionado reporta un avance en el cumplimiento de la sentencia 39-2016, dado que responde a los principios de representación democrática y de soberanía popular.

5.3.7 Síntesis sobre las reformas al Código Electoral de 2013

Dos son los hechos fundamentales que envuelven las reformas en el Código Electoral, a saber:

- a) La incorporación y consolidación del voto cruzado, antes expresamente proscrito, que da plenitud al carácter libre del voto (art. 78 Cn.).
- b) El impulso a los principios de transparencia y democratización interna de los partidos políticos, pese a que no han sido incorporados de manera ideal, existen avances importantes en esa dirección.

6. Conclusiones y recomendaciones

A grandes rasgos, puede decirse que las principales modificaciones al diseño del sistema electoral provocadas por sentencias procedentes de la Sala de lo Constitucional se han focalizado en dos de sus elementos: a) las formas de candidatura o los tipos de lista; y b) las formas de expresión del voto.

En lo que respecta a las formas de candidatura o tipos de lista, es digno de mención la habilitación de las candidaturas no partidarias para las elecciones legislativas, lo que rompió la interpretación existente hasta antes de la sentencia provista en la Inc. 61-2009 del artículo 85 inc. 2.º de la Constitución que reza: ***“El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”.***

El otro aspecto clave es la proscripción de la lista cerrada y bloqueada a cambio de la introducción de la lista cerrada no bloqueada, primero, y la lista abierta, después, lo cual ha supuesto una modificación sin precedentes transitando de un sistema electoral deliberadamente configurado para el fortalecimiento de los partidos políticos a un sistema que introduce elementos que potencian los derechos y garantías constitucionales de la ciudadanía en materia electoral.

Por otra parte, en cuanto a las formas de expresión del voto, como consecuencia de la aplicación de la lista cerrada no bloqueada, se originó la posibilidad que la ciudadanía utilice el voto preferencial; y como consecuencia de la aplicación de la lista abierta, se originó la posibilidad que la ciudadanía utilice el voto combinado o “panachage” (voto cruzado), ambas formas de expresión, en consonancia con los principios de soberanía popular, libertad del voto y plena capacidad de opción.

Si una impronta ha dejado la Sala de lo Constitucional en su configuración 2009-2018 ha sido el fortalecimiento y desarrollo de los derechos electorales fundamentales de la ciudadanía, que hasta antes de la interpretación constitucional que ha hecho el tribunal, se encontraban supeditados al andamiaje legal e institucional que privilegiaba y fortalecía al sistema de partidos. En este sentido la profundización jurisprudencial de los principios de libertad del voto y la plena capacidad de opción, del derecho al sufragio pasivo de la ciudadanía, soberanía popular y democracia representativa y su concreción en casos particulares, han generado -“a regañadientes”- reformas de profundo calado en el sistema electoral que ahora se encuentra rediseñado y más en armonía con el corte humanista de la Constitución de la República.

Ahora bien, el relativo avance en materia de fortalecimiento de la ciudadanía producido por las reformas impulsadas desde la Sala de lo Constitucional ha seguido una ruta que no necesariamente es la más recomendable. Dicho fortalecimiento se ha hecho contra la voluntad de los partidos políticos, creadores del sistema electoral vigente. La garantía de la plena capacidad de opción para los ciudadanos en materia electoral no

ha sido una búsqueda compartida por los partidos. De allí que las reformas implicadas no hayan seguido un proceso legislativo normal, que partiera de una iniciativa de los partidos. Estos más bien adoptaron posiciones de resistencia y, en algunos casos, terminaron formulando y aprobando reformas que complicaron la gestión electoral. El caso más emblemático fue, sin duda, la adopción de la lista cerrada y del voto "cruzado". La distinción entre votos para los partidos y marcas para las candidaturas ha resultado en una complicación del escrutinio. En 2012 se introdujo el voto preferencial y ya entonces se detectaron problemas en el llenado de las actas de escrutinio.

Las reformas posteriores complicaron la fase final de la gestión electoral no solo por la adopción de la lista abierta y el "voto cruzado" para las elecciones de 2015, sino también por la llamada "ciudadanización" de los organismos electorales temporales para las elecciones de 2018. Estas reformas debieran ser revisadas porque han generado un "trade-off" entre garantía de derechos políticos y calidad de la gestión electoral. La mejora en la primera ha implicado un deterioro en la segunda. Diversas encuestas de opinión han mostrado evidencia de una pérdida importante en la confianza y credibilidad en el TSE. Las fallas técnicas en la gestión del escrutinio han aumentado las sospechas sobre la comisión de fraude. Se puede cuestionar si la pérdida en la calidad de la gestión electoral es compensada por un aumento en el ejercicio de la plena capacidad de opción, sobre todo cuando éste, expresado en el "voto cruzado" no llega ni al diez por ciento del electorado. Para superar esta situación es recomendable o dar un paso atrás hacia la lista cerrada pero no bloqueada y el voto preferencial, o realizar una reforma constitucional que posibilite la existencia del voto múltiple. Cualquiera de estas dos medidas podría mejorar la calidad de la gestión electoral al facilitar el escrutinio.

En un sentido similar se puede cuestionar el impacto de las sentencias de inconstitucionalidad que afectaron la integración del TSE, aún cuando no haya habido una reforma ni legal ni constitucional al respecto. A "golpe de Sala" se ha "despartidizado" el TSE al declarar inconstitucional los nombramientos de algunos magistrados a los cuales se les mostró vínculos de afiliación con partidos. Pese a ello, no puede asegurarse objetivamente que los magistrados propuestos por los partidos más votados en las elecciones presidenciales, por un lado, no tengan afinidades partidistas ni, por otro lado, no actúen protegiendo intereses partidistas. Quizá se haya llegado ya a un punto en el que vale la pena considerar una reforma constitucional para integrar de otra manera al TSE, que puede ser aprovechada para fortalecerlo dándole por ejemplo iniciativa de ley; o para separar la función administrativa de la jurisdiccional, lo cual implique tener una institución diferente para cada una de esas dos funciones.

También es recomendable mejorar el diseño adoptado para la existencia y participación, en igualdad de condiciones, de las candidaturas no partidarias. Hay que revisar asuntos referidos a los requisitos para su inscripción, sobre el financiamiento que reciben, sobre la transparencia de sus actos, sobre el derecho a la vigilancia durante la jornada electoral y resolver de la mejor manera posible si las marcas preferenciales son votos, iguales a los que reciben los partidos, o no.

Por el lado de los partidos políticos se creó nueva legislación: la Ley de Partidos Políticos. Pero hay que mejorar lo relativo a la democratización de su vida interna. No solo en cuanto a los procesos de elección de autoridades y candidaturas a elección popular, sino también en cuanto a los derechos de los militantes frente a la dirigencia de los partidos. La práctica de las elecciones internas burló el espíritu de competencia al ser aceptables las candidaturas únicas. Esto debe ser revisado y reformado para que al menos hayan dos opciones de tal manera que la militancia pueda elegir.

La recomendación general que se puede hacer es que se lleve a cabo un proceso de revisión global del sistema electoral, en las tres dimensiones revisadas acá, con la participación de los partidos, autoridades y expertos electorales, y organizaciones sociales que tienen programas en materia electoral o de transparencia. Un proceso así debiera ser acompañado por la asesoría internacional y el apoyo financiero de organizaciones multilaterales. Sin embargo, antes de comenzar la discusión o el debate, habrá que establecer un acuerdo mínimo acerca de los objetivos políticos que se pretenderían alcanzar con este proceso de revisión y reforma. De no hacerlo así, se correría el riesgo de seguir el patrón que hasta ahora ha prevalecido: el de reformas que buscan salir al paso de las coyunturas.

Bibliografía

- Artiga González, Álvaro (2015). **El sistema político salvadoreño**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Oficina de El Salvador.
- Artiga-González, Álvaro (2011). "Crisis de gobernabilidad electoral", en **Estudios Centroamericanos (ECA)**, vol. 66, núm. 725. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Artiga-González, Álvaro (2008). "Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1993-2007)", **Temas de actualidad**, No.7. San Salvador: Fundaungo.
- García Díez, Fátima (2005). **Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe**. Salamanca, España: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.
- Lijphart, Arend (1994). **Electoral Systems and Party Systems**. New York: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter (2007). "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios", en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (compiladores). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 294-333.
- Nohlen, Dieter (2004). **Sistemas electorales y partidos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1994). **Ingeniería constitucional comparada**. México: Fondo de Cultura Económica.
- Taagepera, Rein y Shugart, Matthew (1989). **Seats and Votes**. New Haven: Yale University Press.
- Vallès, Josep y Bosch, Agustí (1997). **Sistemas electorales y gobierno representativo**. Barcelona: Ariel.

